

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

TESE DE DOUTORADO

**LIMITES E POSSIBILIDADES DAS POLÍTICAS SUBNACIONAIS DE  
COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA: O CASO DO COMITÉ PARA O  
DESENVOLVIMENTO DA BACIA DO RIO URUGUAI (*COMITÉ PARA EL  
DESARROLLO DE LA CUENCA DEL RÍO URUGUAY- CCRU*)**

Bruno de Oliveira Lemos

Orientador: Professor Doutor Antonio Paulo Cargnin

Porto Alegre, RS

Março de 2024

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

TESE DE DOUTORADO

**LIMITES E POSSIBILIDADES DAS POLÍTICAS SUBNACIONAIS DE  
COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA: O CASO DO COMITÉ PARA O  
DESENVOLVIMENTO DA BACIA DO RIO URUGUAI (*COMITÉ PARA EL  
DESARROLLO DE LA CUENCA DEL RÍO URUGUAY- CCRU*)**

Bruno de Oliveira Lemos

Orientador: Professor Doutor Antonio Paulo Cargnin

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Geografia.

Porto Alegre, RS

Março de 2024

### CIP - Catalogação na Publicação

Lemos, Bruno de Oliveira  
LIMITES E POSSIBILIDADES DAS POLÍTICAS SUBNACIONAIS  
DE COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA: O CASO DO COMITÊ PARA  
O DESENVOLVIMENTO DA BACIA DO RIO URUGUAI (COMITÊ PARA  
EL DESARROLLO DE LA CUENCA DEL RÍO URUGUAY- CCRU) /  
Bruno de Oliveira Lemos. -- 2024.  
246 f.  
Orientador: Antonio Paulo Cargnin.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, Instituto de Geociências, Programa de  
Pós-Graduação em Geografia, Porto Alegre, BR-RS, 2024.

1. Geografia Política. 2. cooperação  
transfronteiriça. 3. Bacia do Rio Uruguai. 4.  
fronteira Argentina-Uruguai. I. Cargnin, Antonio  
Paulo, orient. II. Título.

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

## AGRADECIMENTOS

Antes de agradecer, gostaria de explicar como tomei contato com o Comitê para o Desenvolvimento da Bacia do Rio Uruguai (CCRU). Desde 2012, trabalho na Secretaria de Planejamento do Rio Grande do Sul, mais especificamente, no Departamento de Planejamento Governamental (DEPLAN). Em 2015, foi realizado um pedido ao Departamento para indicação de um membro para o Núcleo de Fronteira do RS. Na época, o diretor do Departamento era o orientador Antonio Paulo Cargnin, que me indicou para essa função. Posteriormente, em março de 2020, foi realizado um convite ao Núcleo, por parte do CCRU, para participação em uma atividade a ser realizada em Concepción del Uruguay, na Argentina. Aceitei prontamente. No entanto, dias depois, a atividade foi cancelada devido à pandemia da COVID-19.

Assim, em primeiro lugar, gostaria de agradecer ao Antonio por essa e por muitas outras portas que ele abriu para mim. Sem ele, a realização desta tese não seria possível.

Também gostaria de agradecer por todo o aprendizado que tive com os colegas do DEPLAN, especificamente, à Luciana Mieres, à Suzana Oliveira e à Ana Bertê. Mais uma vez, sem essas colegas e amigas, eu não teria conseguido.

Aos membros do CCRU, em especial, ao Hamilton Rodrigues, por todo o apoio nesta pesquisa.

Agradeço aos meus pais, Sérgio e Lara, por valorizarem a educação acima de tudo.

Também agradeço à Manuela e ao Eduardo. Eles é que me dão forças para seguir em frente. Amo muito vocês!

Agradeço aos meus parceiros de campo, que encararam todas as “ruins”: Sérgio, Eduardo e Victor Hugo. Obrigado pela paciência e por encarar a aventura.

Agradeço a pessoas fundamentais na minha vida, como minha avó Cecília, dinda Neli, Maria José e meus irmãos Rodrigo e Isadora.

Muito obrigado também à disponibilidade da banca. Aos professores Adriana Dorfman e Aldomar Rückert, que me acompanham desde a graduação.

Por fim, agradeço à UFRGS, responsável também pela minha formação desde a graduação.

## RESUMO

O Comitê para o Desenvolvimento da Bacia do Rio Uruguai (*Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay- CCRU*) tem sua origem em 2010, em meio a um período de crise geopolítica entre Argentina e Uruguai em torno da instalação das chamadas *papeleras*, nas margens do rio Uruguai, no lado uruguaio da fronteira. Em meio ao conflito, atores políticos regionais/locais procuraram formas de manter o diálogo entre departamentos argentinos e uruguaio dessa região de fronteira, o que levou à criação do Comitê. O objetivo do presente trabalho é de identificar e analisar as estratégias e as finalidades dos atores multiescalares envolvidos no processo de cooperação transfronteiriça que resultou na criação do CCRU em um contexto de transformações na configuração territorial da fronteira entre Argentina e Uruguai. Para isso, são considerados atores das seguintes escalas: global; supranacional; nacional; e regional/local. Na escala global, observa-se, atualmente, um processo de crise do Estado-nação e, consequentemente, ascensão da paradiplomacia, da cooperação transfronteiriça e dos modelos de desenvolvimento econômico interligando a escala global com a escala local. Um dos atores mais importantes para a difusão desses modelos foi a União Europeia, que possui um processo de cooperação com o CCRU através do seu programa para a América Latina, o EUROsociAL. Em relação à escala supranacional, no nível do Mercosul, observa-se a crise desse processo de integração, como resultado da falta de interdependência entre os países do bloco e da dificuldade do Brasil de liderar esse processo. Isso se reflete na debilidade das políticas de cooperação transfronteiriça do Mercosul, as quais, embora muitas vezes sejam aprovadas em suas instâncias internas, possuem dificuldade de internalização por parte de seus países. Um exemplo disso é o Acordo sobre Localidades Fronteiriças do Mercosul, aprovado em 2019, mas internalizado, até o momento, apenas pelo Uruguai. Por sua vez, a escala nacional também possui dificuldades de desenvolver políticas de cooperação transfronteiriça para a região de fronteira entre Argentina e Uruguai, conforme constatamos com os casos dos Comitês de Fronteira das cidades-gêmeas e com a Comisión de cooperación para el desarrollo de zonas de frontera Argentina-Uruguay (CODEFRO). Por outro lado, acordos binacionais originaram outras instituições importantes nessa região de fronteira, como a Comissão Administradora do Rio Uruguai (CARU) e a Comissão Técnica Mista de Salto Grande (CTM-SG). Na escala regional/local dessa região de fronteira, observa-se uma transformação importante em sua configuração territorial, com a perda de espaço da tradicional criação de bovinos e ovinos e a entrada da cultura da soja e da produção de madeira, processos que também ocorrem na Bacia do Prata como um todo. Essa transformação na configuração territorial vem pressionando as infraestruturas de transporte regionais, como rodovias e portos, para o escoamento da produção. Posteriormente, são analisados os principais projetos priorizados pelo CCRU para a região e sua relação com os atores das escalas supracitadas, especialmente: a navegação águas acima da represa de Salto Grande; a construção de uma ponte entre Monte Caseros e Bella Unión; a implantação de estações de tratamento de efluentes nas cidades das margens do rio Uruguai; a criação do Comitê de Integração Trinacional Monte Caseros- Barra do Quaraí- Bella Unión; a implantação de um Corredor Ecológico Trinacional nessa mesma região; e o processo de cooperação com a EUROsociAL, da União Europeia, para melhorias na governança do Comitê. Como considerações finais do presente estudo, observa-se que, embora o CCRU vise ao protagonismo da escala regional/local frente aos atores da escala nacional, no atual contexto de globalização, fazem-se necessárias articulações com atores de diferentes escalas para a efetivação de projetos nas regiões de fronteira, sendo o Estado nacional ainda imprescindível para o desenvolvimento socioeconômico dessas regiões.

**Palavras-chave:** Geografia Política; cooperação transfronteiriça; Bacia do Rio Uruguai; Estado-nação; fronteira Argentina-Uruguai; configuração territorial.

## RÉSUMÉ

Les origines du Comité pour le Développement du Bassin du Fleuve Uruguay (*Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay- CCRU*) remontent à 2010, une période de crise géopolitique entre l'Uruguay et l'Argentine concernant l'installation des *papeleras* aux bords du fleuve Uruguay, du côté uruguayen de la frontière. Au milieu du conflit, les acteurs politiques régionaux/locaux ont cherché des manières de maintenir le dialogue entre les départements argentins et uruguayens dans cette région de la frontière, ce qui a conduit à la création de ce Comité. Le but de ce travail est d'identifier et d'analyser les stratégies et les objectifs des acteurs multiscales concernés par le processus de coopération transfrontalière qui a entraîné la création du CCRU dans un contexte de transformations de la configuration territoriale de la frontière entre l'Argentine et l'Uruguay. À cet effet, on prend en considération des acteurs aux échelles suivantes: globale, supranationale, nationale et régionale/locale. À l'échelle globale, on observe, en ce moment, un processus de crise de l'État-nation et, par conséquent, d'ascension de la paradiplomatie, de la coopération transfrontalière et des modèles de développement économique reliant l'échelle globale à l'échelle locale. L'un des acteurs les plus importants pour la diffusion de ces modèles a été l'Union Européenne qui entretient un processus de coopération avec le CCRU par l'intermédiaire de son programme pour l'Amérique Latine, l'EUROSociAL. En ce qui concerne l'échelle supranationale, sur le plan du Mercosul, on constate une crise de ce processus d'intégration qui est le résultat du manque d'interdépendance entre les pays appartenant à ce bloc et de la difficulté du Brésil de conduire ce processus. Cela se reflète dans la faiblesse des politiques de coopération transfrontalière du Mercosul, lesquelles, malgré leur approbation fréquente dans les instances intérieures, se heurtent à des difficultés à être internalisées au sein des pays-membres. Un exemple est l'Accord sur les Localités Frontalières du Mercosul qui fut approuvé en 2019, mais qui, jusqu'à présent, ne fut internalisé qu'en Uruguay. L'échelle nationale rencontre aussi des difficultés pour développer des politiques de coopération transfrontalière dans la région de frontière entre l'Argentine et l'Uruguay, d'après ce que l'on peut constater dans les cas des Comités de Frontière des villes jumelées et de la Comisión de cooperación para el desarrollo de zonas de frontera Argentina-Uruguay (CODEFRO). D'autre part, les accords binationaux ont créé d'autres institutions importantes dans cette région frontalière, comme la Commission Gestionnaire du Fleuve Uruguay (CARU) et la Commission Technique Mixte de Salto Grande (CTM-SG). À l'échelle régionale/locale de cette région frontalière, on repère une transformation importante dans sa configuration territoriale, par la perte d'espace de la création traditionnelle de bovins et d'ovins et l'introduction de la culture du soya et de la production du bois, des processus qui ont lieu aussi dans l'intégralité du Bassin du Plata. Cette transformation de la configuration territoriale fait pression sur les infrastructures de transport régionales, comme les routes et les ports, en vue de l'écoulement de la production. Postérieurement, on analyse les projets principaux priorisés par le CCRU pour la région et leur rapport avec les acteurs des échelles déjà mentionnées, spécialement: la navigation en amont du barrage de Salto Grande; la construction d'un pont entre Monte Caseros et Bella Unión; l'implantation des stations de traitement des effluents dans les villes des bords du fleuve Uruguay; la création du Comité d'Intégration Trinationale Monte Caseros-Barra do Quarai-Bella Unión; la mise en place d'un Couloir Écologique Trinational dans cette même région; et le processus de coopération avec l'EUROSociAL, de l'Union Européenne, afin d'améliorer la gouvernance du Comité. Comme considérations finales de cette étude, on observe que, malgré le fait que CCRU vise au protagonisme de l'échelle régionale/régionale face aux acteurs de l'échelle nationale, dans le contexte actuel de la globalisation, il est nécessaire d'établir des articulations avec des acteurs à différentes échelles en vue de la mise en oeuvre des projets dans les régions frontalières, l'État national étant encore imprescindible au développement socio-économique de ces régions.

**Mots-clés** : Géographie politique ; coopération transfrontalière; Bassin du fleuve Uruguay ; État-nation; Frontière Argentine-Uruguay ; configuration territoriale.

## Sumário

LISTA DE FIGURAS.....	10
LISTA DE TABELAS.....	12
LISTA DE SIGLAS.....	13
Introdução.....	17
Objetivo.....	23
Objetivos específicos.....	23
Considerações metodológicas.....	24
Procedimentos técnicos.....	30
Pesquisa à bibliografia para construção de referencial teórico.....	30
Busca de dados secundários e informações referentes à área de estudo.....	30
Realização de pesquisas de campo.....	31
1. Formação dos estados-nação e sua crise com o processo de globalização: principais repercussões nas fronteiras.....	36
1.1. A formação dos Estados-nação e o surgimento das fronteiras.....	37
1.2. A crise do Estado-nação e a ascensão dos modelos de cooperação transfronteiriça.....	43
1.3. A crise do Estado-nação e a ascensão dos modelos de desenvolvimento local.....	47
2. A formação de Brasil, Argentina e Uruguai no contexto da Bacia do Prata.....	55
2.1. A Bacia do Prata no período colonial.....	55
2.2. A formação nacional de Brasil, Argentina e Uruguai no contexto da Bacia do Prata.....	61
3. A globalização e a crise do Estado-nação: principais repercussões na Bacia do Prata.....	71
3.1. Repercussões territoriais da globalização na Bacia do Prata no período da <i>Belle Époque</i> (1870-1914).....	71
3.2. A globalização e a crise do Estado-nação no final do século XX e início do XXI.....	78
3.3. Principais paralelos entre a globalização atual e a da <i>Belle Époque</i> .....	85
4. a crise do processo de integração na Bacia do Prata e as principais repercussões na fronteira entre Argentina e Uruguai.....	89
4.1. O Tratado da Bacia do Prata e o modelo intergovernamental de integração regional.....	89
4.2. A crise do modelo de integração supranacional do Mercosul e suas repercussões nas políticas de cooperação fronteiriça regionais.....	95
4.3. As políticas de integração binacionais na fronteira entre Argentina e Uruguai pelo rio Uruguai.....	109
5. As novas configurações territoriais na fronteira entre Argentina e Uruguai.....	116
5.1. A Sub-bacia do Rio Uruguai no contexto da Bacia do Rio da Prata.....	116

5.2.	A expansão da silvicultura e da agricultura na região de fronteira entre Argentina e Uruguai pelo rio Uruguai.....	131
5.3.	Características da infraestrutura de transportes na fronteira entre Argentina e Uruguai.....	145
6.	A fronteira entre Argentina e Uruguai pelo rio uruguai e as políticas de cooperação dos atores locais: o caso do <i>Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay</i> (CCRU) .....	159
6.1.	Os antecedentes do processo de integração subnacional na fronteira entre Argentina e Uruguai: o conflito em torno da instalação das <i>papeleiras</i> às margens do rio Uruguai.....	160
6.2.	O processo de integração promovido pelo CCRU: a busca do protagonismo regional frente à escala nacional .....	163
6.2.1.	A tentativa de integração da Bacia do Rio Uruguai através da navegação.....	171
6.2.2.	As obras de saneamento conjuntas nas cidades argentinas e uruguaias às margens do rio Uruguai.....	177
6.2.3.	A construção de uma ponte entre Monte Caseros, na Argentina, e Bella Unión, no Uruguai.....	180
6.2.4.	A integração trinacional entre Barra do Quaraí, Monte Caseros e Bella Unión	183
6.2.4.1.	A I Reunião do Comitê de Integração Fronteiriça Trinacional Barra do Quaraí, Monte Caseros e Bella Unión .....	192
6.2.4.1.1.	Comissão de Facilitação Fronteiriça (temas migratórios, aduaneiros, fitozoossanitários; cooperação jurídica e policial, segurança, transportes) da I Reunião do Comitê de Integração Fronteiriça Trinacional Barra do Quaraí, Monte Caseros e Bella Unión	192
6.2.4.1.2.	Comissão de Cooperação Policial e Judicial: segurança da I Reunião do Comitê de Integração Fronteiriça Trinacional Barra do Quaraí, Monte Caseros e Bella Unión ....	193
6.2.4.1.3.	Comissão de Educação, Esporte e Cultura da I Reunião do Comitê de Integração Fronteiriça Trinacional Barra do Quaraí, Monte Caseros e Bella Unión .....	193
6.2.4.1.4.	Comissão de Infraestrutura da I Reunião do Comitê de Integração Fronteiriça Trinacional Barra do Quaraí, Monte Caseros e Bella Unión.....	194
6.2.4.1.5.	Comissão de Comércio, Produção e Turismo da I Reunião do Comitê de Integração Fronteiriça Trinacional Barra do Quaraí, Monte Caseros e Bella Unión .....	194
6.2.4.1.6.	Comissão de Saúde e Políticas Sociais (trabalho e previdência social, desenvolvimento social, questões de gênero) da I Reunião do Comitê de Integração Fronteiriça Trinacional Barra do Quaraí, Monte Caseros e Bella Unión .....	194
6.2.4.1.7.	Comissão de Meio Ambiente e Saneamento da I Reunião do Comitê de Integração Fronteiriça Trinacional Barra do Quaraí, Monte Caseros e Bella Unión .....	195
6.2.4.2.	A II Reunião do Comitê de Integração Fronteiriça Trinacional Barra do Quaraí, Monte Caseros e Bella Unión .....	195
6.2.4.2.1.	Comissão de Facilitação Fronteiriça, Cooperação, Infraestrutura e Transporte da II Reunião do Comitê de Integração Fronteiriça Trinacional Barra do Quaraí, Monte Caseros e Bella Unión.....	196



6.2.4.2.2.	Comissão de Educação, Esporte, Turismo e Cultura da II Reunião do Comitê de Integração Fronteiriça Trinacional Barra do Quaraí, Monte Caseros e Bella Unión ....	198
6.2.4.2.3.	Comissão de Saúde e Políticas Sociais da II Reunião do Comitê de Integração Fronteiriça Trinacional Barra do Quaraí, Monte Caseros e Bella Unión .....	199
6.2.4.2.4.	Comissão de Meio Ambiente e Saneamento da II Reunião do Comitê de Integração Fronteiriça Trinacional Barra do Quaraí, Monte Caseros e Bella Unión .....	200
6.2.5.	A cooperação com o programa EUROsociAL, da União Europeia, para melhorias no modelo de governança do CCRU.....	201
6.3.	A política dos atores multiescalares e o Comitê para o Desenvolvimento da Bacia do Rio Uruguai ( <i>Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay – CCRU</i> ).....	205
6.3.1.	O Comitê para o Desenvolvimento da Bacia do Rio Uruguai ( <i>Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay – CCRU</i> ) e sua relação com atores da escala global	207
6.3.2.	O Comitê para o Desenvolvimento da Bacia do Rio Uruguai ( <i>Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay – CCRU</i> ) e sua relação com atores da escala supranacional .....	210
6.3.3.	O Comitê para o Desenvolvimento da Bacia do Rio Uruguai ( <i>Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay – CCRU</i> ) e sua relação com atores da escala nacional	211
6.3.4.	O Comitê para o Desenvolvimento da Bacia do Rio Uruguai ( <i>Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay – CCRU</i> ) e sua relação com atores da escala regional/local .....	213
	Considerações Finais .....	216
	Referências .....	220
	Anexo 1: Ata de fundação do Comitê Binacional Hidrovia do Rio Uruguai .....	241
	Anexo 2: Instituições que contribuem tecnicamente com o CCRU .....	242
	Anexo 3: Declarações de interesse regional do CCRU vigentes em 12 de julho de 2019.....	243
	Anexo 4: Declaración de La Paz y convocatoria al I Encuentro de formalización de la Red Euro-Latinoamericana para la Gobernanza Transfronteriza de Cuencas Hidrográficas.....	245
	Anexo 5: Declaración de Montevideo .....	246

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Mapa da Sub-Bacia do Rio Uruguai no contexto da Bacia do Rio da Prata.....	19
Figura 2: Localização dos projetos do Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná da IIRSA – Grupo 5..	102
Figura 3: Mapa da população total nos estados brasileiros, províncias argentinas e no Uruguai (2022) .....	119
Figura 4: Mapa dos principais cursos d’água da Bacia do Rio Uruguai .....	123
Figura 5: Mapa da população total das regiões imediatas brasileiras e departamentos argentinos e uruguaios total ou parcialmente abrangidos pela Bacia do Rio Uruguai (2022) .	125
Figura 6: Abastecimento de barçaça no porto de Paysandú, no Uruguai.....	131
Figura 7: Gráfico da produção de madeira no Uruguai, em milhares de metros cúbicos (2002-2020) .....	133
Figura 8: Gráfico da produção de soja no Uruguai, em milhares de toneladas, por ano agrícola (2002/2003-2020/2021).....	137
Figura 9: Gráfico do efetivo de bovinos no Uruguai entre 2001 e 2020 (em milhares de cabeças) .....	138
Figura 10: Mapa do efetivo de bovinos nos estados brasileiros, províncias argentinas e no Uruguai (2018-2019) .....	139
Figura 11: Gráfico do efetivo de bovinos no Uruguai entre 2001 e 2020 (em milhares de cabeças).....	140
Figura 12: Mapa do crescimento do número de ovinos nos departamentos uruguaios (2002-2011) .....	141
Figura 13: Mapa do crescimento do número de ovinos nos departamentos uruguaios (2011-2020) .....	143
Figura 14: Mapa do efetivo de ovinos nos estados brasileiros, províncias argentinas e no Uruguai (2018-2019) .....	144
Figura 15: Mapa das principais ligações rodoviárias entre Argentina e Uruguai.....	147
Figura 16: Porto de Bella Unión .....	148
Figura 17: Porto de Salto .....	149
Figura 18: Porto de Paysandú .....	150
Figura 19: Afloramentos basálticos de Itacumbú, Ceibos e San Pedro.....	152
Figura 20: Afloramento basáltico de Isla Grande.....	152
Figura 21: Afloramentos basálticos de Batuhí e Del Vado .....	153
Figura 22: Mapa dos portos comerciais na fronteira entre Argentina e Uruguai.....	154
Figura 23: Mapa das principais ligações ferroviárias entre Argentina e Uruguai .....	157
Figura 24: Mapa das unidades territoriais que compunham o CCRU .....	166
Figura 25: Organograma do CCRU.....	167
Figura 26: Ilustração do projeto Eclusas de San Antonio.....	176
Figura 27: Ilustração da futura ponte entre Monte Caseros, na Argentina e Bella Unión, no Uruguai (vista de cima) .....	181
Figura 28: Ilustração da futura ponte entre Monte Caseros, na Argentina e Bella Unión, no Uruguai (vista de baixo) .....	182
Figura 29: Mapa das áreas de proteção na fronteira entre Brasil, Argentina e Uruguai .....	186
Figura 30: Localização da Ilha Brasileira na Tríplice Fronteira entre Brasil, Argentina e Uruguai .....	189
Figura 31: Abertura da II Reunião do Comitê de Integração Fronteiriça Trinacional Barra do Quaraí, Monte Caseros e Bella Unión, em Bella Unión, no Uruguai.....	196

Figura 32: Atores mais representativos envolvidos nos projetos priorizados pelo CCRU ..... 206

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Distribuição da área da Bacia do Prata por país e por sistema hídrico (km <sup>2</sup> ) .....	120
Tabela 2: Principais produtos de exportação do Rio Grande do Sul para o ano de 2022.....	126
Tabela 3: Principais produtos de exportação de Santa Catarina para o ano de 2022 .....	127
Tabela 4: Principais produtos de exportação de Misiones para o ano de 2022 .....	128
Tabela 5: Principais produtos de exportação de Corrientes para o ano de 2022.....	129
Tabela 6: Principais produtos de exportação de Entre Ríos para o ano de 2022 .....	129
Tabela 7: Movimentação dos portos uruguaios* e da província de Entre Ríos, na Argentina, em 2019.....	155

## LISTA DE SIGLAS

ACI - Área de Controle Integrado

AECT - Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial do Rio Minho

AFE - Administración de Ferrocarriles del Estado, do Uruguai

ALADI - Associação Latino-Americana de Integração

ALALC - Associação Latino-Americana de Livre Comércio

ALBA - Alternativa Bolivariana para as Américas

ALM - Agencia de la Laguna Merín

ALT - Autoridad Binacional Autónoma del Sistema Hídrico del Lago Titicaca

ANA - Agência Nacional de Águas, do Brasil

ANCAP - Administración Nacional de Combustibles, Alcoholes y Portland, do Uruguai

ANEP - Administración Nacional de Educación Pública, do Uruguai

ANP - Administración Nacional de Puertos, do Uruguai

ANTAQ - Agência Nacional de Transportes Aquaviários, do Brasil

ARFE - Iniciativa Global da Associação das Regiões Fronteiriças Europeias

ASSE - Administración de los Servicios de Salud del Estado, do Uruguai

AUCI - Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômica e Social, do Brasil

CAF - Corporação Andina de Fomento

CARU - Comissão Administradora do Rio Uruguai

CCNR - Comissão Central de Navegação do Reno

CCRU - Comitê para o Desenvolvimento da Bacia do Rio Uruguai (*Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay*)

CEE - Comunidade Econômica Europeia

CEFIR - Centro de Formación para la Integración Regional

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina

CEMAL - Centro de Estudios Municipales Argentinos y Latinoamericanos

CHRU - Comitê da Hidrovia do Rio Uruguai

CIC - Comitê Intergovernamental Coordenador da Bacia do Prata

CIEVS - Centros de Informações Estratégicas em Vigilância em Saúde

CIJ - Corte Internacional de Justiça

CIPR - Comisión Internacional para la Protección del Rin

CNM - Confederação Nacional dos Municípios, do Brasil

CODEFRO – Comissão de cooperação para o desenvolvimento de zonas de fronteira Argentina-Uruguai

CRAS - Centro de Referência de Assistência Social

CTM-SG - Comissão Técnica Mista de Salto Grande

DNIT - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte, do Brasil

DTVF - Documento de Trânsito Vicinal Fronteiriço

ESF - Fundo Social Europeu

EURATOM - Comunidade Europeia de Energia Atômica

EUROsociAL - Programa para a Coesão Social na América Latina, da União Europeia

FEDER - Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FOCEM - Fundo para Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul

FONPLATA – Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata

FRONTEX - Agência da Fronteira Europeia e Guarda de Costa

GAHIF - Grupo *Ad Hoc* de Integração Fronteiriça no Mercosul

GATT - General Agreement on Tariffs and Trade

GMC – Grupo Mercado Comum, do Mercosul

GTAN – Grupo Técnico de Alto Nível, entre Argentina e Uruguai

GTDN - Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste

IBAS - Fórum de Diálogo entre Índia, Brasil e África do Sul

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDE - Investimento Externo Direto

IGN - Instituto Geográfico Nacional, da Argentina

IIRSA - Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana

ILA - International Law Association

INACOOOP - Instituto Nacional de Cooperativismo del Uruguay

INDEC - Instituto Nacional de Estadística y Censos de la Argentina

INE - Instituto Nacional de Estadística, do Uruguai

ISM - Instituto Social do Mercosul

LABETER - Laboratório Estado e território: regiões, gestão e fronteiras

MAPA – Ministério da Agricultura e Pecuária, do Brasil

MDIC - Ministério do Desenvolvimento da Indústria, Comércio e Serviços, do Brasil

Mercosul – Mercado Comum do Sul

MGAP - Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, do Uruguai

MIDES - Ministerio de Desarrollo Social, do Uruguai

MTOP - Ministerio de Transporte y Obras Públicas, do Uruguai

NAFTA – Acordo de Livre Comércio da América do Norte

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONG - Organização Não-Governamental

OSE - Obras Sanitarias del Estado, do Uruguai

PCSD - Política Comum de Segurança e Defesa, da União Europeia

PESC - Política Externa e de Segurança Comum, da União Europeia

PIB - Produto Interno Bruto

PICE - Programa de Integração e Cooperação Econômica, entre Brasil e Argentina

PRF - Polícia Rodoviária Federal, do Brasil

SGT-18 – Subgrupo de Trabalho 18, do Mercosul

SPGG-RS - Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Rio Grande do Sul

TEC - Tarifa Externa Comum

TFUE - Tratado de Funcionamento da União Europeia

TUE - Tratado da União Europeia

UCU – Universidad Católica del Uruguay

UCU - Universidad de Concepción del Uruguay, da Argentina

UDELAR - Universidad de la República

UFPEL – Universidade Federal de Pelotas, no Brasil

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, no Brasil

UNER - Universidad Nacional de Entre Ríos, da Argentina

UNIPAMPA - Universidade Federal do Pampa, no Brasil

URCAMP - Centro Universitário da Região da Campanha, no Brasil

UTEC - Universidad Tecnológica del Uruguay

UTU - Universidad del Trabajo del Uruguay

VIGIAGRO - Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional



## INTRODUÇÃO

As origens da integração na América Latina se encontram no século XIX, no processo de independência das colônias em relação à Espanha. Simón Bolívar, o libertador venezuelano, acreditava em um “Estados Unidos da América anteriormente espanhola”, explicitado nas suas mensagens para os Congressos de Angostura (1819) e Panamá (1826) (MALAMUD, 2022, p.233). Contudo, os projetos de unidade continental nunca decolaram. Os obstáculos naturais, como as grandes distâncias e as barreiras físicas, impediam as comunicações. O sistema administrativo da Espanha na América implicava o controle do território a partir de um único centro. Após a independência, as disputas por território e desentendimentos de natureza regulatória levaram às desconfianças, rivalidades e competições, o que dividiu a América do Sul hispânica em nove diferentes Estados.

Após a Segunda Guerra Mundial, uma primeira onda de integração econômica latino-americana se deu a partir da década de 1950, com a criação da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e uma concepção desenvolvimentista da economia, em cuja formulação teve um papel muito importante o argentino Raúl Prebisch. Para essa corrente, o Estado, para cumprir seus fins desenvolvimentistas, deveria ter os seguintes elementos: a) aparato estatal unido e coerente; b) autonomia política para elaborar uma concepção de conjunto da sociedade nacional; c) poder político para impor seus critérios; d) capacidade técnico-administrativa e de gestão; e) uma razoável capacidade para influenciar as relações econômicas com o exterior, em consonância com suas necessidades (GINESTA, 1999, p.49).

Por sua vez, o processo de integração dos países da Bacia do Prata se aprofundou na década de 1960, com a assinatura do Tratado da Bacia do Prata, ainda dentro de um paradigma desenvolvimentista. Esse tratado privilegiava a integração física, com um conjunto de obras prioritárias visando ao desenvolvimento econômico regional. Nos anos 1990, com a criação do Mercosul, observa-se uma migração desse paradigma para o regionalismo aberto, no contexto dos governos neoliberais que chegavam ao poder. Nos anos

2000, devido à ascensão de governos de esquerda, passou a predominar o chamado *regionalismo pós-liberal*, com a agenda da integração se ampliando para além da questão econômica. No entanto, acontecimentos políticos recentes de seus maiores países, como as medidas protecionistas da Argentina e o pouco interesse do governo brasileiro na região, culminaram em uma crise de integração na Bacia do Prata.

Foi nesse contexto que se estruturou, em 2010, a partir da iniciativa de governos subnacionais da Argentina e do Uruguai, o Comitê da Hidrovia do Rio Uruguai (CHRU), que visava à implantação de uma hidrovia para o escoamento dos produtos da região. Em 2017, os temas tratados pelo grupo foram ampliados, ocorrendo sua mudança de nome para Comitê para o Desenvolvimento da Bacia do Rio Uruguai (*Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay-CCRU*), passando a constituir um espaço de ação e coordenação estratégica dos governos locais da Bacia do Rio Uruguai. Embora ainda esteja restrito às chamadas regiões do *baixo e médio Uruguai*, desde seu início, o Comitê afirma, em boletins de divulgação de suas ações, a necessidade de integração das províncias argentinas de Corrientes e Misiones, além dos estados brasileiros do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina. A Figura 1 demonstra a localização da Região Hidrográfica do Rio Uruguai na América do Sul.

Figura 1: Mapa da Sub-Bacia do Rio Uruguai no contexto da Bacia do Rio da Prata



Fonte: Brasil/ANA (2016a)<sup>1</sup>. Elaborado pelo autor.

Segundo Schweitzer (2000, p.54-55), a integração fronteiriça é o processo que, independentemente do nível de governo em que a decisão é tomada, gera um desenvolvimento das interações entre os atores presentes nas regiões fronteiriças de diferentes sistemas nacionais. Por outro lado, integração binacional se define pelo processo em que o desenvolvimento das interações ocorre entre as atividades e os atores presentes nos espaços nacionais. Assim, projetos de infraestrutura que abranjam as regiões de fronteira não são

<sup>1</sup> Para a delimitação da Bacia, a Agência Nacional de Águas do Brasil (ANA) utilizou a metodologia da ottocodificação, desenvolvida pelo engenheiro brasileiro Otto Pfafstetter. Nessa metodologia, considera-se, como insumo principal, as áreas de contribuição direta de cada trecho da rede hidrográfica, sendo as bacias hidrográficas correspondentes à agregação dessas áreas, conhecidas como ottobacias.

sinônimos de integração fronteiriça. Uma rodovia que ligue dois centros nacionais de países diferentes apresenta características muito mais de integração binacional do que de integração fronteiriça. Por essa definição, podemos apontar o processo iniciado pelo CCRU como de integração fronteiriça.

Nessa linha, o tema da pesquisa se refere à estruturação de um processo de cooperação transfronteiriça local em uma região que passa por transformações econômicas e pela crise do processo de integração. O estudo buscou, assim, identificar as estratégias dos atores multiescalares para a realização de suas finalidades nesse contexto.

O que aparenta ser peculiar a esse processo de cooperação é que as estratégias dos atores locais não parecem contar com os governos nacionais como protagonistas para o atingimento de suas finalidades. Nesse sentido, a relação entre esses atores locais e a escala nacional parece se dar muito mais em um sentido *bottom-up*, de baixo para cima, do que *top-down*, da escala nacional em direção às regiões, como é o caso da integração fronteiriça a partir dos Comitês Binacionais da fronteira entre Argentina e Uruguai ou da *Comisión de cooperación para el desarrollo de zonas de frontera Argentina-Uruguay* (CODEFRO), criada em 1987 e relançada em 2017. Segundo o editorial do boletim informativo do CCRU de dezembro de 2018 (CCRU, 2018):

La institucionalidad existente ha cumplido con las expectativas que se tenían al momento de formularlas y donde las negociaciones estaban relacionadas exclusivamente al interés de cada parte, es decir los Estados nacionales. Las limitaciones de este enfoque para la construcción de integración profunda quedaron expuestas con crudeza, en toda la etapa del conflicto "BOTNIA". Hoy, alegrándonos de los logros y expectativas en torno a los planes y programas de CARU y la CTMSG, constatamos que tienden a agotarse en sustancia los Comités de Integración binacionales (locales) y nos preguntamos sí será posible concretar una reactivación fructífera de CODEFRO en el corto plazo. Sí, afirmamos que CODEFRO no debería visualizarse como enfrentado a los esfuerzos de los gobiernos subnacionales y locales, sino como complementario.

Também é importante afirmar que a criação do CCRU, por parte dos atores locais, se deu em um contexto de crise diplomática entre Argentina e Uruguai, com a instalação das chamadas *papeleras*, no lado uruguaio da fronteira, às margens do rio Uruguai. Essa crise resultou na interrupção provisória do comércio bilateral e do trânsito de pessoas, entre os dois países, através das pontes localizadas no rio Uruguai.

No entanto, mesmo nesse período de crise entre Argentina e Uruguai, intendentess dessa região de fronteira procuraram maneiras de manter o diálogo para a resolução de problemas comuns. Segundo o boletim informativo do então CHRU de N°0, de maio-junho de 2016 (CHRU, 2016):

Los gobiernos subnacionales, en principio de Argentina y Uruguay parte de esta Cuenca vienen trabajando juntos desde hace una década en la atención de muchos de los problemas comunes, así como haciendo un enorme esfuerzo para que las diferencias que ocasionaron la instalación de la planta Botnia/UPM no cortaran los vínculos de buena vecindad y colaboración que históricamente han existido en toda la franja fronteriza.

Devido a essa divergência entre os interesses locais de integração e a crise diplomática binacional do período, somada a uma tensão recorrente entre os governos nacionais e as áreas periféricas, de menor desenvolvimento socioeconômico, o CCRU observa a atuação dos governos nacionais, no que se refere à integração, com certa desconfiança.

As divergências com os governos nacionais também aparecem na defesa de uma maior descentralização política, na qual o *artiguismo*<sup>2</sup> cumpre um papel importante. Como exemplo, no boletim informativo N° 11, de abril de 2020, o presidente municipal de Concepción del Uruguay, na Argentina, e presidente pro-tempore do CCRU, senhor Martín Oliva, afirma que, com o Comitê (CCRU, 2020a):

(...) parece renacer aquel territorio que soñara Artigas integrando aquella Liga de los Pueblos Libres, de la mano de las intendencias que son la mejor expresión de los pueblos, porque son los gobiernos municipales o departamentales los que están más cerca de las personas y sus necesidades.

Em seu boletim de número 3, de abril de 2017 (CHRU, 2017), o Comitê aponta que o avanço na sua institucionalização se daria a partir de maior autonomia funcional e orçamentária, assim como a capacidade para se

---

<sup>2</sup> Refere-se ao político e militar uruguaio José Artigas, que liderou o processo de independência da Banda Oriental no início do século XIX. Segundo a historiadora uruguaia Ana Frega (TEMA LIVRE, s/d), é no final do século XIX que se recupera a figura de José Artigas como herói militar e cívico no Uruguai, não sendo ele considerado mais um anarquista ou um bárbaro. A partir desse momento, os diferentes grupos políticos uruguaiois irão valorizar determinado aspecto de José Artigas conforme seus interesses. Como exemplo, a historiadora cita uma corrente revisionista, surgida no final dos anos 1950, que trata de recuperar a ideia de pátria grande e a de América Latina. Assim, toma força a ligação do artiguismo com o federalismo e com a busca de um espaço maior do que era o do Uruguai no século XIX.

relacionar diretamente com outras entidades internacionais. Um exemplo de relação direta entre as escalas local e global se dá através do projeto conjunto entre o Comitê e o EUROsociAL- Programa para a Coesão Social na América Latina<sup>3</sup>, da União Europeia, tendo como objetivo o fortalecimento da governança nessa região de fronteira. Aqui, lembramos do princípio da *subsidiariedade*, presente no Tratado de Lisboa (2007), da União Europeia, o qual afirma que, em áreas que não são consideradas como de ação exclusiva dos poderes da comunidade, essa só deve agir quando os objetivos podem ser mais bem atingidos por ela do que pelo nível nacional, devendo a União tomar decisões tão próximas quanto for possível ao cidadão (PECEQUILO, 2014, p.49).

A União Europeia também parece se inserir em um vazio de poder deixado pela falta de assistência oriunda das escalas nacional e supranacional, do Mercosul. Nesse sentido, estaria o bloco europeu interessado em exercer na região o que Nye Jr. (2002, p.72-73) chamou de *soft power*, ou seja, reforçar a capacidade de atração de suas ideias ou de determinar a agenda política de forma a moldar as preferências locais?

Ao mesmo tempo, observamos transformações territoriais importantes na região da fronteira entre Argentina e Uruguai quando consideramos o que Santos (2021, p.120) chama de *configuração territorial* - o arranjo, sobre o território, dos elementos naturais e artificiais de uso social: plantações, canais, caminhos, portos, etc. Nesse sentido, observamos a entrada do capital estrangeiro de forma cada vez mais acentuada na região, com a cultura da soja e da produção de madeira para exportação, e a perda de espaço da pecuária tradicional. Esse processo também foi responsável por uma maior movimentação dos portos do rio Uruguai, o que gerou uma demanda local por melhorias na navegabilidade do rio e na própria infraestrutura portuária.

Com base nessas informações, **questiona-se quais são os grupos e as estratégias envolvidas para o controle desse território?** Como podemos relacionar as necessidades dos atores globais na região e as demandas por melhorias na infraestrutura de transporte, principalmente, para a estruturação da

---

<sup>3</sup>O EUROsociAL é um programa da União Europeia que visa à redução das desigualdades, à melhoria dos níveis de coesão social e ao fortalecimento institucional em dezenove países da América Latina. O programa oferece apoio a processos de desenho, reforma e implementação de políticas públicas (EUROSOCIAL, s.d.).

hidrovia e melhorias nos portos do rio Uruguai? Além disso, observamos que essa demanda também se apresenta por parte dos atores locais da fronteira entre Argentina e Uruguai, o que levou à criação do CCRU. No entanto, a estratégia de procurar se inserir na economia global, através do fornecimento de *commodities*, e a conseqüente melhoria da infraestrutura de transportes local para cumprir esse objetivo, pode ser considerada a melhor alternativa para o desenvolvimento socioeconômico local? Essas são algumas questões-chave para a presente pesquisa.

Nesse sentido, nesta pesquisa, procura-se analisar a hipótese de o CCRU se constituir como um processo de cooperação transfronteiriça surgido da integração entre os atores locais da fronteira entre Argentina e Uruguai, visando ao protagonismo frente às políticas nacionais de integração fronteiriça e procurando intensificar as relações entre as escalas local e global em um contexto de transformações na configuração territorial da Bacia.

## **OBJETIVO**

Identificar e analisar as estratégias e as finalidades dos atores multiescalares envolvidos no processo de cooperação transfronteiriça que resultou na criação do Comitê para o Desenvolvimento da Bacia do Rio Uruguai (*Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay- CCRU*) em um contexto de transformações na configuração territorial da fronteira entre Argentina e Uruguai.

## **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Identificar quais são os principais projetos e demandas dos atores envolvidos no Comitê para o Desenvolvimento da Bacia do Rio Uruguai (*Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay- CCRU*);
- Analisar as principais transformações na configuração territorial da fronteira entre Argentina e Uruguai em um contexto de globalização político-econômica;

- Identificar as partes interessadas nos projetos e demandas surgidos do Comitê e analisar suas intenções;
- Analisar os limites e as possibilidades de um processo de cooperação transfronteiriça que visa ao protagonismo regional em relação aos Estados nacionais.

## CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

O conceito de território está ligado ao poder sobre determinado espaço. A concepção atual mais aceita de poder se dá através da abordagem relacional, ou seja, a partir das inúmeras relações de poder presentes em um território. Bobbio (1992, p.78) define o conceito relacional de poder como uma relação entre sujeitos, na qual o primeiro obtém do segundo um comportamento que, em caso contrário, não ocorreria. O poder, assim, está relacionado ao conceito de (não) liberdade.

Pode-se dizer que a teoria de Michel Foucault constitui a principal influência para os autores que utilizaram uma concepção multidimensional de poder para romper com a noção de território da Geografia Política clássica. Segundo Raffestin (1993, p.53), essa concepção considera os seguintes pontos:

1. O poder não se adquire: é exercido a partir de inumeráveis pontos;
2. As relações de poder não estão em posição de exterioridade no que diz respeito a outros tipos de relações (econômicas, sociais, etc.), mas são imanentes a ela;
3. O poder (também) vem de baixo; não há uma oposição binária e global entre dominador e dominados.

O conceito de território tem na sua origem a formação de um espaço de soberania do Estado-nação para se desfazer de uma ordem feudal, portadora de territorialidades múltiplas (BADIE, 1995), ocorrendo uma centralização cada vez maior do Poder territorial no final da Idade Média. A Reforma Protestante propiciou aos príncipes rebeldes maior liberdade de ação e religiosa contra a Igreja Católica e o imperador do Sacro Império Romano.



Essa nova ordem territorial tem seu início com os Tratados de Westfália, de 1648, que marcam o fim da Guerra dos Trinta Anos<sup>4</sup>, com a *raison d'état* sendo o princípio básico dos Estados europeus. Esse conjunto de tratados inaugurou o moderno Sistema Internacional ao acatar princípios como o de soberania estatal e de Estado-nação.

Durante os séculos XIX e parte do século XX, essa concepção de poder unidimensional do Estado-nação forneceu as bases para uma Geografia do Estado, cujo maior expoente era Friedrich Ratzel. Para essa concepção, o conceito de território estaria relacionado à área de jurisdição do Estado. O poder soberano seria o poder do Estado.

Também estava relacionado ao evolucionismo predominante no final do século XIX e início do XX. Conceitos como o de *lebensraum* (espaço-vital) foram introduzidos na Geografia, justificando a necessidade de expansão territorial por parte dos Estados europeus. Segundo Benedetti (2011, p.14-15), entre 1870 e 1950, o momento epistemológico clássico da Geografia, dominado pelo paradigma positivista, o conceito de território era considerado a partir de quatro características:

- Uma concepção estadocêntrica do conceito;
- Visão realista das Relações Internacionais, segundo a qual o Estado se encontra em uma situação de permanente insegurança no cenário mundial;
- Discurso racista e etnocêntrico, com a busca de modelos políticos para manter o poder imperial, como em Mackinder, Mahan e Haushofer;
- Ausência de uma função heurística, não havendo uma conceitualização clara sobre o que era o Território.

Becker (1983, p.02) afirma que essa concepção unidimensional e totalitária prejudicou a análise científica de duas formas:

- Só se dispõe de um nível de análise espacial, aquele delimitado pelas fronteiras dos Estados;

---

<sup>4</sup> A Guerra dos Trinta Anos foi um conjunto de guerras religiosas que ocorreram entre 1618 e 1648 entre católicos e protestantes na Europa. Nos acordos de Westfália (1648), que puseram fim ao conflito, os príncipes germânicos introduziram o triunfo do Estado no controle de suas questões internas e independência externa, contra a vontade do Sacro Império Romano.

- Nega-se a existência de conflitos, a não ser entre dois Estados através da guerra, não se reconhecendo conflitos no interior dos Estados.

O conceito de território da Geografia Política clássica passa a sofrer questionamentos a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, com as críticas ao colonialismo dos Estados liberais e ao fascismo. As décadas de 1950 e 1960 podem ser consideradas como de transição entre a Geografia Política clássica e a Geografia Política contemporânea, também chamada de crítica (BENEDETTI, 2011, p.27).

A revisão desse campo foi ampla e profunda a partir da década de 1980, quando se produziu o retorno definitivo da dimensão política, desacreditada após a Segunda Guerra Mundial. Essa tarefa foi realizada por uma geração de geógrafos influenciados pelo movimento de renovação radical, como Claude Raffestin, Peter Taylor, John Agnew, Gearóid Ó Tuathail e Jacques Levy (BENEDETTI, 2011, p.29).

Em uma abordagem que Benedetti (2011, p.31) chamou de Geografias do Poder, Raffestin (1993) afirma que todos nós elaboramos estratégias de produção de território, que se chocam com outras, em diversas relações de poder. Indivíduos, organizações e Estado, todos produzem territórios. A multidimensionalidade do poder é, assim, introduzida na Geografia Política. Segundo Raffestin (1993, p.39):

Na Geografia Política clássica, o Estado é o ator privilegiado. É o nível superior. Na realidade, do indivíduo às formas mais elaboradas de organização há toda uma escala de atores. (...). E se é verdade que a maior de todas as organizações é o Estado, ele não é a única.

O conceito de Sistema Territorial é fundamental para Raffestin (1993), sendo esse constituído por malhas, nós e redes (concretas ou abstratas). Assim, a construção de rodovias, canais, estradas de ferro, autoestradas, estruturação de sistemas comerciais e bancários produzem territórios a partir do espaço. Esse, para Raffestin (1993, p.143), é anterior ao território, formando-se a partir

de uma ação conduzida por um ator sintagmático - que possui um programa<sup>5</sup> – para controle do espaço. Esse controle se dá através dos mediatos, ou seja, meios para adquirir ou controlar mecanismos. Os mediatos podem ser inúmeros, tais como meios financeiros, forças militares, discursos, trabalho, produtos, dotados pelos atores territoriais. Rosière (2007, p.283) aponta como atores da geopolítica todas as entidades que elaboram representações territoriais e práticas do espaço, que exprimem essas representações e agem sobre o espaço, estruturando redes e territórios.

Essa noção de território é apropriada por Santos e Silveira (2006) para sua conceituação de extensão apropriada e usada. Para eles, o território usado é sinônimo de espaço geográfico, constituindo o objeto da Geografia (SANTOS, SILVEIRA; 2006, p.20). O uso do território pode ser definido pela implantação de infraestruturas, mas também pelo dinamismo da economia e da sociedade.

Para Santos e Silveira (2006, p.21), um conceito fundamental para a produção de territórios é o de divisão territorial do trabalho, oriunda da especialização produtiva das regiões, autorizada pelo sistema de técnicas. Essa especialização geraria uma hierarquia entre lugares, produzindo regiões do mandar e do fazer.

Silveira (2008) desenvolve o conceito de *território usado* e afirma que esse inclui todos os atores e não unicamente o Estado, como na concepção herdada da modernidade, embora esses atores possuam forças desiguais. Segundo a autora (SILVEIRA, 2008, p.03):

A cada momento histórico, el conjunto solidario y contradictorio de los sistemas de ingeniería, de los movimientos de la población, de las dinámicas agrícolas, industriales y de servicios, de la estructura normativa y del alcance y extensión de la ciudadanía dejan ver el uso del territorio. Cada periodo se define por esa superposición de divisiones territoriales del trabajo que revelan la forma en que el territorio es utilizado.

Assim, a definição de qualquer porção do território deve levar em conta a materialidade - os fixos - e seu uso, que inclui a ação humana, ou seja, os

---

<sup>5</sup> O ator sintagmático realiza um programa, ou seja, manifesta a ideia de processo e de articulações sucessivas no interior do processo. Por isso, para Raffestin (1993, p.40), todas as organizações, da família ao Estado, são atores sintagmáticos.

fluxos. Segundo Santos (2021, p.86), os fixos são os próprios instrumentos de trabalho e as forças produtivas em geral, incluindo as massas dos homens. Já os fluxos são o movimento, a circulação, e nos dão a explicação dos fenômenos da distribuição e do consumo.

Outro autor importante dessa linha, cuja concepção de território se assemelha à de Raffestin, é Robert Sack (1986, p.19), que define territorialidade como a “tentativa de um indivíduo ou grupo de afetar, influenciar, ou controlar pessoas, fenômenos e relações, delimitando e reivindicando controle sobre uma área geográfica”. Essa área é definida como território. Cox (2002, p.01), seguindo a conceituação de Sack, define territórios como espaços que são defendidos, contestados e reivindicados contra a reivindicação de outros. A territorialidade abrange, assim, as atividades de controlar, defender, excluir ou incluir. Sendo assim, atividades de exclusão ou inclusão devem ser observadas como territoriais e a área do conteúdo que alguém quer influenciar como o território em questão (COX, 2002, p.03). Como exemplo, no caso dos Estados-nação, podemos apontar a implantação de cotas de importação e restrições à imigração como atividades de exclusão. Uma política de atração de investimentos para determinado território pode ser vista como inclusiva ou exclusiva, dependendo da posição do ator na sociedade.

Nessa mesma abordagem da escala e do território como conceitos resultantes de processos socioespaciais, também podemos citar os autores que abordam o processo de reescalonamento. Swyngedouw (2018, p.85) afirma que a escala do território é algo que se produz, um processo que é sempre heterogêneo e disputado. A redistribuição e a reorganização das escalas espaciais são parte fundamental das estratégias e das lutas sociais pelo controle e pelo empoderamento. Como exemplo, a crise do fordismo, a partir dos anos 1970, gerou um reescalonamento importante de uma série de práticas reguladoras, o que Swyngedouw (2018, p.89-90) chamou de *glocalização*, com uma reestruturação disputada do nível institucional da escala nacional tanto no sentido ascendente, em direção às escalas supranacionais e globais, quanto em sentido descendente, em direção às escalas do corpo individual ou configurações locais, urbanas ou regionais.

Sendo assim, para a Geografia Política contemporânea, não são apenas os Estados que controlam os territórios, mas também atores do Mercado e da Sociedade Civil. O processo de relativa perda soberania dos Estados-nação, com a globalização, contribui para essa nova concepção de território.

O conceito de escala se relaciona aos processos supracitados. Para Racine, Raffestin e Ruffy (1983), a escala constitui uma estratégia de apreensão da realidade, estando ligada ao conceito de poder. A espacialidade do processo decisório deve ser considerada na escala de análise, não sendo possível inferir o domínio de uma escala sobre a outra. Para os autores, as coordenadas necessárias à localização dos eventos modificam-se de acordo com a escala em que esses eventos são analisados, sendo a escala uma espécie de filtro que empobrece a realidade, mas que preserva aquilo que é pertinente em relação a uma dada intenção, se apresentando como mediadora entre a intenção e a ação, pois aquele que age realiza uma intersecção entre um conjunto de utilidade e um conjunto representado (RACINE, RAFFESTIN, RUFFY;1983, p.128).

Assim, os conceitos de poder, território e escala estão relacionados, pois qualquer ator sintagmático, em qualquer escala, produz territórios. Para Raffestin (1993, p.154), o que diferencia esses atores é a escala da tessitura, pois há poderes que podem intervir em todas as escalas e aqueles que estão limitados a escalas dadas. A multiescalaridade se refere, dessa forma, à identificação dos atores que possuem poder ou controle sobre determinado território. É nesse sentido que multiescalaridade e multiterritorialidade se encontram.

Uma abordagem multiescalar, que contemple tanto a grande quanto a pequena escala permite, dessa forma, uma análise sobre a heterogeneidade e a homogeneidade dos fenômenos de um território. Nesse contexto, reside a importância da multiescalaridade para a análise territorial.

Assim, a metodologia utilizada no trabalho proposto é a das *escalas geográficas de poder e gestão do território* (RÜCKERT, RAMBO; 2010). Segundo os autores:

a metodologia das escalas geográficas de poder e gestão caracteriza um recurso metodológico que permite observar como os atores locais/regionais – localizados nos âmbitos da sociedade civil, do Estado e do mercado – articulam-se entre si e com as demais escalas de poder e gestão, com vistas à promoção do desenvolvimento de territórios. (RÜCKERT, RAMBO; 2010)

A metodologia supracitada foi utilizada em inúmeros trabalhos do grupo de pesquisa Laboratório Estado e território: regiões, gestão e fronteiras (LABETER), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), como o de Cargnin (2011) e o de Lemos (2013). Em relação ao CCRU, podemos apontar atores em diversas escalas cujas estratégias para alcançar suas finalidades devem ser investigadas na presente pesquisa. Neste trabalho, destacamos as escalas global, supranacional, nacional e regional/local.

## **PROCEDIMENTOS TÉCNICOS**

### **Pesquisa à bibliografia para construção de referencial teórico**

Nesta etapa, foram consultados livros que abordassem temas como: os conceitos de Espaço, Poder, Território e Escala; o surgimento do Estado-nação e de suas fronteiras; a globalização e a crise do Estado-nação; a paradiplomacia e as políticas de cooperação transfronteiriça; a formação dos Estados-nação da Bacia do Prata; a integração na Bacia do Prata; e as políticas de cooperação na fronteira entre Argentina e Uruguai pelo rio Uruguai.

### **Busca de dados secundários e informações referentes à área de estudo**

Nesta fase, foram acessadas as páginas dos seguintes órgãos para o *download* de arquivos em formato *shapefile*, visando à elaboração de mapas temáticos no *software* ArcMap 10.8.1:

- Agência Nacional de Águas (ANA), do Brasil;
- Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), do Brasil;
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);
- *Ministerio de Transporte y Obras Públicas* (MTO), do Uruguai;
- *Instituto Geográfico Nacional (IGN)*, da Argentina;

Foram coletados dados secundários nas páginas da *web* dos seguintes órgãos:

- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);
- Ministério do Desenvolvimento da Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), do Brasil;
- *Instituto Nacional de Estadística y Censos de la Argentina* (INDEC);
- *Instituto Nacional de Estadística (INE)*, do Uruguai;
- *Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca* (MGAP), do Uruguai.

Também foram fundamentais para o presente estudo os seguintes trabalhos, coletados no trabalho de campo realizado em julho de 2023:

- *Estudio actualizado de demanda de la vía navegable del río Uruguay considerando el franqueamiento de la represa de Salto Grande*, realizado pela empresa CSI Ingenieros, contratada pela Comissão Técnica Mista de Salto Grande (CTM-SG) em 2021;
- Informe final sobre a licitação pública binacional n° 03/14, elaborado pela Comissão Administradora do Rio Uruguai (CARU), que trata sobre a elaboração do projeto executivo e construção de uma ponte internacional sobre o rio Uruguai entre as cidades de Monte Caseros, na Argentina, e de Bella Unión, no Uruguai. O documento é de março de 2018;
- *Estudio de Prefactibilidad del Proyecto Esclusas de San Antonio*, elaborado pela Universidad de la República (UDELAR), do Uruguai, em 2016;

### **Realização de pesquisas de campo**

Foi realizada uma primeira pesquisa de campo, entre os dias 25 e 28 de julho de 2023, nas cidades uruguaias de Bella Unión, Salto e Paysandú, além da cidade brasileira de Barra do Quaraí. Nessas cidades, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os seguintes atores:

- Argemiro Rocha, Secretário de Meio Ambiente, Turismo e Integração de Barra do Quaraí. Também participa do Movimento Transfronteiriço de ONGs. A entrevista se deu na Prefeitura de Barra do Quaraí, em 25 de julho de 2023;
- Hamilton Rodrigues, assessor na Prefeitura de Barra do Quaraí e representante da Secretaria Técnica do CCRU no mesmo município. A entrevista ocorreu na Prefeitura de Barra do Quaraí, no dia 25 de julho de 2023;
- Gustavo Chiriff, Secretário-Geral da Intendência de Salto. A entrevista ocorreu na Intendência de Salto, em 26 de julho de 2023;
- Angelina Bazzano, contadora pública na Fundação de Desenvolvimento Regional de Salto Grande e representante da Secretaria Técnica do CCRU em Salto, no Uruguai. A entrevista ocorreu em Salto, no Uruguai, em 26 de julho de 2023;
- José Luis Giardello, representante da Secretaria Técnica do CCRU em Paysandú, no Uruguai. A entrevista ocorreu em Paysandú, no Uruguai, no dia 27 de julho de 2023;
- Emilio Silva Sandes, professor da Universidade Católica do Uruguai (UCU), em Salto, no Uruguai. A entrevista foi realizada em Salto, no Uruguai, em 28 de julho de 2023.

Também foram realizadas as seguintes entrevistas semiestruturadas de forma *online*:

- Daniel Bentancur, ex-diplomata e coordenador da Secretaria Técnica do CCRU. A entrevista foi realizada no dia 1º de agosto de 2023;
- José Maria Cruz, coordenador da Iniciativa Global da Associação das Regiões Fronteiriças Europeias (ARFE). A entrevista foi realizada no dia 6 de agosto de 2023.



As informações coletadas nessas entrevistas foram complementadas pelas que constam nos boletim informativos publicados pelo Comitê em sua página na *internet*<sup>6</sup>.

Uma segunda coleta de informações foi realizada quando se participou, como representante do Núcleo de Fronteira do Estado do Rio Grande do Sul, da II Reunião do Comitê de Integração Fronteiriça Trinacional Barra do Quaraí – Monte Caseros – Bella Unión, em Bella Unión, no Uruguai, em 12 de setembro de 2023. Nessa oportunidade, o autor fez parte da Comissão de Meio Ambiente e Saneamento do Comitê.

Por fim, em 19 de outubro de 2023, acompanhou-se, de forma *online*, representando a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Rio Grande do Sul (SPGG-RS), reunião do Subgrupo de Trabalho 18 do Mercosul, que trata de integração fronteiriça. Nessa reunião, foi possível identificar a tramitação, dentro do Mercosul, de alguns dos projetos do CCRU, como o de criação de um Corredor Ecológico Trinacional.

O Capítulo 1 analisa a formação dos Estados-nação e sua crise com o processo de globalização, o que promove a ascensão da paradiplomacia ou diplomacia territorial. Esse processo possui clara influência sobre as regiões de fronteira, na medida em que possibilitou relações horizontais, entre governos subnacionais, sem a necessidade de mediação do Estado-nação. Posteriormente, é analisada a relação entre a crise do Estado-nação e a ascensão dos modelos de desenvolvimento local, que visam a uma maior proximidade entre essa escala local e a global, mais uma vez, prescindindo da mediação do Estado-nação. Esses modelos de desenvolvimento local foram globalmente difundidos pelas instituições da União Europeia.

O Capítulo 2 aborda a formação de Brasil, Argentina e Uruguai no contexto da Bacia do Prata. Observa-se que a região, em seu período colonial, teve uma ocupação tardia, resultante da ausência de recursos naturais que

---

<sup>6</sup> Disponíveis em:

<https://sites.google.com/view/comitecuencariouruguay/documentos/publicaciones/boletines-ccru>.

Acesso em: 16.11.2023.

interessassem às potências europeias. Nessa ocupação, também estão as raízes econômicas da região, baseadas na grande propriedade voltada à pecuária. Após a independência dos três países, consolida-se um novo pacto colonial desses com as principais potências europeias, no qual a região se especializará na exportação de carne, lã e, posteriormente, grãos.

O Capítulo 3 realiza uma análise comparativa entre a globalização da Belle Époque, que deixou importantes marcas na Bacia do Prata, como a implantação de ferrovias e a especialização da região na exportação de carnes, lã e grãos, e a globalização atual, em que as empresas multinacionais são responsáveis por relativizar a soberania dos Estados-nação. No caso do Uruguai, pode-se apontar a Lei de Investimentos, a Lei de Zonas Francas e a Lei Florestal como exemplos atuais de flexibilização das políticas econômicas nacionais.

O Capítulo 4 aborda a crise do processo de integração na Bacia do Prata e como isso se reflete nas dificuldades de implantação de políticas de cooperação transfronteiriça na região. Assim, primeiramente, é abordado o Tratado da Bacia do Prata, de 1969, que priorizou a integração física na região sem, no entanto, estabelecer alguma forma de supranacionalidade. Após, é analisada a integração promovida pelo Mercosul, o qual, apesar de ter sido responsável inicialmente por um importante desvio de comércio na Bacia do Prata, encontra-se em uma crise resultante das dificuldades do Brasil de se estabelecer como liderança, da diminuição da interdependência econômica no bloco, fortemente dependente da exportação de *commodities* para a China, e do caráter intergovernamental da integração, o que se reflete também na morosidade na implantação de políticas de cooperação transfronteiriça. Nesse capítulo, também são abordadas as principais políticas de cooperação binacionais para a fronteira entre Argentina e Uruguai pelo rio Uruguai, as quais deram origem a importantes órgãos, como a Comissão Administradora do Rio Uruguai (CARU) e a Comissão Técnica Mista de Salto Grande (CTM-SG).

No Capítulo 5, são abordadas as principais características físicas, demográficas, econômicas e infraestruturais da Bacia do Rio Uruguai. Observa-se que as unidades subnacionais abrangidas pela Bacia se especializaram na exportação de *commodities* para os países centrais, possuindo pouca

complementaridade econômica. No entanto, atividades tradicionais, como a pecuária bovina e ovina, vêm sendo substituídas pelo cultivo da soja e pela produção de madeira. Essas mudanças na configuração territorial da região vêm provocando demandas cada vez maiores pela modernização da infraestrutura de transportes.

Por fim, no Capítulo 6, é abordado o processo de criação do CCRU, o qual se dá em um contexto de crise diplomática entre Argentina e Uruguai resultante do processo de instalação das chamadas *papeleras* às margens do rio Uruguai. O CCRU se origina, assim, da necessidade de manutenção de canais de diálogo entre os governos subnacionais da região. Posteriormente, são analisados os principais projetos priorizados pelo CCRU para a região, especialmente: a navegação águas acima da represa de Salto Grande; a construção de uma ponte entre Monte Caseros e Bella Unión; a implantação de estações de tratamento de efluentes nas cidades das margens do rio Uruguai; a criação do Comitê de Integração Trinacional Monte Caseros- Barra do Quaraí- Bella Unión; a implantação de um Corredor Ecológico Trinacional nessa mesma região; e o processo de cooperação com a EUROsociAL, da União Europeia, para melhorias na governança do Comitê. Após, são analisados os principais atores, das escalas global, supranacional, nacional e regional/local que possuem relações com o CCRU. O objetivo é identificar e analisar as estratégias dos atores multiescalares envolvidos nesse processo de cooperação transfronteiriça protagonizado pelos atores regionais/locais.

## 1. FORMAÇÃO DOS ESTADOS-NAÇÃO E SUA CRISE COM O PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO: PRINCIPAIS REPERCUSSÕES NAS FRONTEIRAS

Na Europa, a formação dos Estados-nação tem seu início com a Paz de Westfália, em 1648, cujo principal resultado foi a afirmação da soberania dos Estados frente ao poder da Igreja Católica. Esse processo se estende até o século XIX, com a ligação entre Estado, nação e território. Nesse contexto, a escala nacional prevalecia e as fronteiras eram vistas como áreas de defesa do Estado-nação, dentro de um paradigma realista das relações internacionais.

A partir da Segunda Guerra Mundial e, principalmente, da década de 1970, com a ascensão do período de globalização, passa a predominar, nas relações internacionais, um paradigma liberal, ao mesmo tempo em que predomina um discurso de desvalorização das fronteiras do Estado-nação, que seriam perpassadas pelos fluxos de pessoas e mercadorias. No entanto, ao mesmo tempo em que se observa a crise do Estado-nação, também ocorre uma reação às ameaças a sua soberania, o que resulta em um processo constante de *de-bordering/re-bordering*.

É nesse contexto de crise do Estado-nação que ocorre a ascensão da paradiplomacia. No caso da fronteira entre Argentina e Uruguai, pelo rio Uruguai, foi a paradiplomacia que permitiu a manutenção dos contatos entre os governos subnacionais ao mesmo tempo em que, em nível binacional, ocorria uma enorme crise diplomática decorrente da instalação de uma indústria de pasta de celulose às margens do rio Uruguai.

A crise do Estado-nação também possibilitou uma maior relação entre as escalas local e global, muitas vezes, sem a intermediação da escala nacional. É nesse sentido que passam a predominar os modelos de desenvolvimento local, ou seja, a ideia de que as regiões poderiam prescindir da atuação do Estado-nação para o seu desenvolvimento, bastando a sua inserção no processo de globalização. No entanto, como exemplo, no caso da região da Bacia do Rio Uruguai, especializada na exportação de *commodities*, o estreitamento entre as escalas local e global é suficiente para o seu desenvolvimento econômico?

O primeiro capítulo tem como objetivo discutir as principais repercussões da crise do Estado-nação nos territórios fronteiriços. Nesse sentido, primeiramente, são apresentados os principais conceitos relativos ao processo de formação dos Estados-nação e de suas fronteiras. Posteriormente, discute-se a crise do Estado-nação, a ascensão da paradiplomacia e, conseqüentemente, dos modelos de integração transfronteiriça, especialmente, na União Europeia. Por fim, são discutidos os principais paradigmas da Economia Política – liberalismo, nacionalismo e marxismo – e o predomínio do liberalismo a partir do processo de globalização, o que também implica na hegemonia dos modelos de desenvolvimento a partir da escala local.

### **1.1. A formação dos Estados-nação e o surgimento das fronteiras**

Para entendermos as relações entre a formação dos Estados-nação e o surgimento das fronteiras, é fundamental que abordemos o conceito de soberania. Segundo Matias (2010, p.71), uma primeira concepção de soberania se refere ao próprio conjunto de poderes ou de competências que um Estado possui, tanto interna quanto externamente. Nessa linha, a soberania é o próprio poder estatal, a força de dominação do Estado. Em uma segunda abordagem, a soberania se referiria ao grau de poder estatal, como a posição do poder estatal em relação aos outros poderes. Seguindo essa segunda concepção, Kissinger (2015, p.21) afirma que, na Europa pós-romana, dezenas de governantes exerciam soberania sem uma clara hierarquia entre eles. Os limites da autoridade da Igreja eram debatidos, enquanto reinos com forças armadas próprias e políticas independentes buscavam vantagens uns sobre os outros.

A Guerra dos Trinta Anos (1618-1648) marcou a ascensão da crítica protestante à supremacia da Igreja: tanto o Império Habsburgo quanto o papado procuraram pôr um fim ao desafio à sua autoridade (KISSINGER, 2015, p.27). A Paz de Westfália, que pôs fim à Guerra dos Trinta Anos, colocou o Estado, e não o império, a dinastia ou a confissão religiosa, como pedra fundamental da ordem europeia (KISSINGER, 2015, p.33). A partir desse momento, fica estabelecido o conceito de soberania do Estado. Nessa linha, segundo Mateucci (2010, p.1179), o termo soberania aparece, no final do século XVI, juntamente com o de Estado,

para indicar, em toda a sua plenitude, o poder estatal, sujeito único e exclusivo da política.

Para Matias (2010, p.36), a igualdade entre os Estados pode ser considerada uma consequência lógica do próprio conceito de soberania. Dizer que os Estados são soberanos significa que eles detêm um poder supremo e independente, não subordinado a nenhum outro.

Segundo Kissinger (2012, p.40-41), com a unidade do Sacro Império Romano em colapso, os Estados europeus buscaram algum princípio que regulasse suas relações: surgiam, assim, a *raison d'état* e o equilíbrio do poder. Para Kissinger:

A *raison d'état* estabeleceu que o bem-estar do estado justificava os meios empregados para alcançá-lo; o interesse nacional suplantava a noção medieval de moralidade universal. O equilíbrio de poder trocou a nostalgia de um monarca universal pela ideia consoladora de que cada estado ao promover seus próprios interesses egoístas contribuiria de alguma forma para a segurança e progresso de todos os demais.

A formulação mais completa desse novo conceito ocorreu na França, pois esse seria o país que mais perderia com o revigoramento do Sacro Império Romano. O grande defensor dessa política foi o cardeal de Richelieu, primeiro-ministro da França entre 1624 e 1642, e criador dos conceitos de *raison d'état* (KISSINGER, 2012, p.41) e de *fronteira natural* (FOUCHER, 1991, p.93).

O princípio de *fronteiras naturais* foi predominante tanto na monarquia quanto na Primeira República francesa (FOUCHER, 1991, p.91). Ele foi, de início, utilizado no final do século XVIII, em referência à noção de direito natural, oposta à noção de poder do direito divino. Aron (1986, p.277) afirma que a fronteira natural é

(...) marcada por um curso d'água ou uma cadeia de montanhas; é, portanto, fácil de defender: as fronteiras naturais poderiam ser chamadas de fronteiras estratégicas ou militares. Neste sentido, o argumento militar equivale ao argumento econômico (ou biológico) do espaço-vital: substitui um argumento de ordem moral. A necessidade de segurança justifica a anexação de uma província, do mesmo modo como a necessidade vital justifica a conquista territorial.

Foucher (1991, p.76) afirma que haveria um modelo francês de formação territorial e de organização política do espaço, que se distingue de outros

modelos. Esse modelo, difundido por todo o mundo, é baseado na ideia de que as fronteiras de um Estado deveriam corresponder às de uma nação, de uma língua e de uma cultura (FOUCHER, 1991, p.97). Foucher também aponta outros modelos territoriais exportados:

- A política soviética das nacionalidades, marcada por um centralismo rígido. A falta de uma *nação soviética* constituiu um problema permanente;
- Um modelo britânico mais descentralizado, que resultou em esquemas de tipo federal, o que permitiu a manutenção de vastos conjuntos territoriais;
- Um modelo português, de promoção de assimilação parcial ou de cooptação seletiva;
- Um modelo chinês de relações tributárias com outros povos, que se prolonga por tentativas de reconhecimento de sua soberania para além das fronteiras;
- Um modelo dos países em desenvolvimento, com conjuntos multiétnicos ou multinacionais, organizados em federações mais ou menos efetivas e eficazes.

Voltando ao sistema francês, nesse país, as palavras *frontiere* e *natione gallicus* surgem ao mesmo tempo, entre 1315 e 1318. O modelo francês de fronteiras lineares nacionais teria surgido com a emergência do Estado-nação, estabelecendo uma interação ideológica entre território e nação (FOUCHER, 1991, p.87). O território se torna, assim, patrimônio coletivo e a defesa de sua integridade dever do Estado.

Para Reitel (2020, p.111), a fronteira westfaliana emergiu no século XVII, quando, na Europa, uma visão moderna de território foi gradualmente estabelecida: um espaço contínuo, marcado pela presença de um poder político soberano sobre todos os atores. Assim, para o autor, a ideia de uma zona de fronteira ligada a razões militares foi gradualmente substituída pela ideia de uma linha de fronteira depois do Tratado de Westfália, o qual estabeleceu, pela

primeira vez, a congruência entre poder político, território e um grupo de humanos compartilhando a mesma identidade.

Segundo Matias (2010, p.46), a evolução do Estado levaria ao Estado-nação. Pela lógica, o termo *Estado-nação* deveria ser utilizado somente quando os limites geográficos de um Estado abrangessem uma só nação. No entanto, com o tempo, cada Estado foi se firmando em um determinado território, o que acabou fazendo com que o uso do termo Estado-nação fosse considerado sinônimo de Estado. Esse processo de identificação entre Estado e nação ocorre, para Hobsbawm, posteriormente, apenas no século XIX.

Hobsbawm (2008, p.19) afirma que os Estados e os nacionalismos foram os responsáveis pela formação das nações. Essas existem apenas como funções de um tipo de Estado territorial ou da aspiração em assim se estabelecer, como também no contexto de um estágio particular de desenvolvimento econômico e tecnológico. Esse contexto é o da ideologia liberal do século XIX, ajustado à noção de progresso e ao evolucionismo. Assim, para os pensadores liberais da época, três critérios permitiam a um povo ser considerado uma nação (HOBSEAWM, 2008, p.49):

- Associação histórica com um Estado existente ou com um Estado de passado recente e razoavelmente durável;
- Existência de uma elite cultural longamente estabelecida, que possuísse um vernáculo administrativo e literário escrito;
- Provada capacidade para a conquista.

Para o autor, durante a chamada *era das revoluções* (1789-1848), principalmente a partir da década de 1830, começa a haver uma noção de que os conceitos de nação, Estado e povo são correspondentes, vinculando a nação ao território. A estrutura e a definição dos Estados passavam a ser essencialmente territoriais (HOBSEAWM, 2008, p.32). Esse processo prossegue durante o século XIX e início do século XX, com os Estados buscando elementos para coesão social.

Em *A invenção das tradições*, Hobsbawm e Ranger (1997, p.271) também abordam o tema do nacionalismo, destacando a produção em massa



de tradições no período 1870 a 1914. Esse processo está ligado à busca de identidade e de coesão social dos Estados nacionais europeus que se formavam no período. Os autores utilizam exemplos da educação primária e da produção de monumentos públicos na França e da popularização de esportes como o futebol, na Inglaterra.

Foucher (1991, p.38) aponta que as fronteiras são estruturas espaciais elementares, de forma linear, com função de descontinuidade geopolítica e de marcação sobre o *real*, o *simbólico* e o *imaginário*. No que se refere ao *real*, a fronteira é o limite espacial do exercício da soberania em suas próprias modalidades: aberta, entreaberta ou fechada; em relação ao *simbólico*, indica o pertencimento a uma comunidade política inscrita em um território que é seu, estando ligada à identidade; no que tange ao *imaginário*, conota a relação com o outro, vizinho, amigo ou inimigo, logo, a relação consigo mesmo, com sua própria história e com seus mitos fundadores, ou destruidores.

Foucher (2009, p.14-17) também aponta quatro momentos de *mundialização* ligados à delimitação de fronteiras:

- A primeira mundialização mercantil, que estabeleceu uma *metafronteira* para repartir direitos oceânicos e acessos a terras previstas, fixada sob a tutela de uma autoridade espiritual maior, que criou um sistema no sentido em que outras potências se lançaram na aventura oceânica e mercantil;
- O fim do século XIX, como efeito da Revolução Industrial e condição da manutenção do equilíbrio do acordo das nações europeias. No continente africano, mais de 70% dos traçados foram decididos entre 1885 e 1910;
- A imposição de uma outra *metafronteira*, que na Europa ficou conhecida como *cortina de ferro*, mas de porte ideológico e estratégico planetários;
- A partir de 1989, com o fim da União Soviética, o que afetou dois tipos de situações geopolíticas: a transformação de antigos limites em fronteiras; e a regularização de traçados anteriores que era oportuno renegociar em novo jogo de forças.

O mesmo autor, em seu clássico livro de 1991, afirmava que a América Latina, em linhas gerais, possui fronteiras terrestres estabilizadas nos seus traçados e consolidadas, consideradas legítimas pelos Estados adjacentes e seus povos (FOUCHER, 1991, p.135). As principais fontes de tensão ocorrem no que o autor chama de *sistema de fronteira imperial*, mais próximo geograficamente aos Estados Unidos.

Segundo Schweitzer (2000, p.31), na Europa, o traçado das fronteiras foi realizado posteriormente à densificação do povoamento e em um contexto de forte crescimento demográfico. Ele significou a cristalização de uma relação de forças determinadas. Já na América Latina, encontram-se traçados anteriores à acentuação do crescimento demográfico e de os Estados possuírem conhecimento preciso de seus territórios. O autor distingue quatro tipos de traçados de fronteiras no continente:

- Os que coincidem com limites hidrográficos, rios e lagos;
- Os que se situam sobre elementos orográficos, como divisores de águas;
- Os que têm como origem elementos geométricos, astronômicos e matemáticos, ou seja, independentes do meio físico;
- Outros traçados independentes do meio físico, como os espaços ocupados por grupos étnicos, traçados herdados de períodos anteriores e elementos artificiais, tais como caminhos de ferro e canais.

Schweitzer afirma que as fronteiras no Mercosul se apoiam sobre limites físicos que coincidem com os rios da Bacia do Prata, exceto por um pequeno trecho na fronteira entre Brasil e Uruguai, marcado pelo rio Jaguarão e pela Lagoa Mirim, orientados em direção ao Oceano Atlântico, e alguns pequenos trechos de linhas secas (SCHWEITZER, 2000, p.83). O autor ainda afirma que, na América do Sul, as fronteiras se fundam sobre os limites administrativos e interimperiais herdados do período colonial, tendo o *uti possidetis* como base para os traçados: no caso do Brasil, o *de facto*, o qual se apoiava sobre o reconhecimento do espaço ocupado; no caso dos Estados hispano-americanos,

a versão *de jure*, a qual adota os acordos assinados, em particular o de Santo Ildefonso, de 1777 (SCHWEITZER, 2000, p.121).

Foucher afirma que as *díades*<sup>7</sup> entre Brasil e Uruguai e Argentina e Uruguai seriam resultado de guerras entre os países, enquanto a *díade* entre Brasil e Argentina teria sido negociada de maneira simétrica entre os dois países (FOUCHER, 1991). A *díade* entre Brasil e Uruguai começou a ser definida apenas em 1851, após a chamada Guerra Grande, na qual o governo uruguaio demandou auxílio do Brasil contra opositoristas apoiados pela Argentina, e foi finalizada em 1909, com a cessão ao Uruguai de parte da Lagoa Mirim. A *díade* entre Argentina e Uruguai foi definida logo após a independência deste país, na Guerra da Cisplatina, entre 1825 e 1828. Já a *díade* entre Brasil e Argentina foi estabelecida por tratado de limites em 1898, pela linha formada pelos rios Iguçu, Peperi-Guaçu, Santo Antônio e Uruguai até a foz do rio Quaraí. O segmento pelo rio Uruguai já estava definido há mais tempo, havendo ainda litígios no oeste dos estados de Santa Catarina e Paraná.

## **1.2. A crise do Estado-nação e a ascensão dos modelos de cooperação transfronteiriça**

Segundo Nye Jr. (2002, p.05), podemos falar em duas tradições teóricas da política internacional, uma mais pessimista e outra mais otimista: a abordagem *realista* e a *liberal*. Segundo a abordagem *realista*, o problema central da política internacional é a guerra e o uso da força e os atores principais são os Estados. Segundo o *realista*, o princípio e o fim da política internacional é o Estado individual em interação com os outros Estados. Já a tradição *liberal* vê uma sociedade global que funciona lado a lado com os Estados e que estabelece parte do contexto para os Estados. O comércio atravessa fronteiras, as pessoas têm contato umas com as outras e instituições internacionais criam um contexto dentro do qual a visão *realista* de pura anarquia no sistema internacional é insuficiente.

Em relação à globalização, essas duas tradições dão origem a duas principais correntes: a dos *hiperglobalizantes*, mais próxima ao liberalismo; e a

---

<sup>7</sup> Foucher (1991, p.40) define *díade* como uma fronteira comum a dois estados, composta por *segmentos*.

dos *céticos* (MATIAS, 2010, p.101). Segundo os hiperglobalizantes, já estaríamos vivendo uma época na qual os Estados teriam deixado de ocupar o posto de principais agentes econômicos e políticos da sociedade mundial, devido ao surgimento do mercado global e à formação de redes transnacionais de produção, comércio e finanças. As fronteiras nacionais estariam cada vez mais permeáveis e a existência de instituições mundiais e regionais de cooperação minaria a soberania dos Estados. Já para os céticos, as transnacionais são, na verdade, empresas que têm profundas ligações com seus países de origem. Os Estados não seriam, assim, vítimas da internacionalização da economia, mas seus principais arquitetos (MATIAS, 2010, p.103).

O autor também aponta uma terceira visão, a dos *transformationalists*, que acreditam que o poder do Estado estaria sendo remodelado pela globalização (MATIAS, 2010, p.103). O Estado não constituiria mais o único centro de autoridade no mundo, na medida em que o surgimento de novas formas de organização alteraria a distribuição do poder mundial. Essa parece ser a visão do autor, quando afirma que as fronteiras mais permeáveis, no processo de globalização, significam menor controle dos fluxos parte dos Estados (MATIAS, 2010, p.172). Com a globalização e a revolução tecnológica, as transnacionais adquiririam um tamanho e uma mobilidade que tornam difícil seu governo pelos Estados.

Reitel (2020, p.112) afirma que, após a queda do Muro de Berlim e o desaparecimento da Cortina de Ferro, interações crescentes sugeriram que a fronteira-barreira estava sendo transformada em fronteira-interface, em que obstáculos desaparecem. A desvalorização das fronteiras na Europa foi inspirada por essa ideologia liberal. No entanto, os eventos de 11 de setembro de 2001 revelaram outra tese: a de que haveria novas fases de *rebordering*, refletidas no interesse renovado em questões de segurança territorial, a emergência de formas de controle sem precedentes e a multiplicação de atores envolvidos nesse processo (REITEL, 2020, p.112). A fronteira então aparece como um processo em que *de-bordering* e *re-bordering* estão entrelaçados: ela deve garantir controle enquanto facilita fluxos em um mundo caracterizado por mobilidade e segurança.

Um dos exemplos do processo de *re-bordering* atual é a Agência da Fronteira Europeia e Guarda de Costa (FRONTEX), criada em 2004 e situada

em Varsóvia, na Polônia, desde 2016 (MOULLÉ, 2020, p.494). O objetivo institucional da FRONTEX é assegurar a gestão da cooperação internacional nas fronteiras externas da União Europeia. Em 1995, com o estabelecimento do Espaço Schengen e a abertura das fronteiras internas para fluxos e movimentação de indivíduos, houve um reforço das fronteiras externas. Entre 2016 e 2019, sob pressão dos fluxos migratórios, os recursos da FRONTEX aumentaram de 98 milhões para 333 milhões de euros. O número de empregados aumentou de 1.500, em 2016, para 10.000 em 2020 (MOULLÉ, 2020, p.494). Atualmente, o principal objetivo da FRONTEX é controlar e limitar o fluxo de pessoas.

Nessa linha mais cética, Foucher (2009, p.09) afirma que “nunca se negociou, delimitou, demarcou, caracterizou, equipou, vigiou e se patrulhou tanto” nas fronteiras terrestres e marítimas. Os fluxos migratórios, como efeito do processo de globalização, colocariam o viés da segurança como um fator essencial da volta das políticas fronteiriças. Assim, muito mais do que um *mundo sem fronteiras*, conforme foi difundido durante o auge do processo de globalização nos anos 1990, o que observamos atualmente é um retorno das políticas de segurança nessas regiões.

Newman (2006, p.181) afirma que o impacto da globalização nas fronteiras é diferente em cada lugar: em alguns, ela resulta na abertura e na criação de zonas fronteiriças de transição, enquanto em outros se mantém uma fronteira com mútuas suspeitas, desconfianças um do outro e um desejo de manter a exclusividade do grupo ou da nacionalidade. O fechamento e a abertura das fronteiras seriam resultados das relações de poder e dos interesses das elites política e econômica, constituindo um processo de *debordering/rebordering* conforme seus interesses. No entanto, quando os discursos de abertura e fechamento entram em colisão, a maior securitização dessas áreas prevalece, como no caso da fronteira entre México e Estados Unidos, que teve um processo de abertura após a criação do NAFTA e fechamento após os atentados de 11 de setembro de 2001.

O processo de globalização e a crise do Estado-nação também levaram à ascensão da *paradiplomacia* ou *diplomacia territorial*. Segundo Cornago (2018, p.03), a paradiplomacia consiste no envolvimento dos governos subnacionais em relações internacionais, mediante o estabelecimento de contatos formais e

informais, multilaterais ou bilaterais, com entidades públicas ou privadas, com o objetivo de promover questões socioeconômicas, políticas, culturais ou ambientais, assim como outra dimensão externa de sua própria competência institucional. Segundo o autor, uma das causas da emergência da paradiplomacia é a reestruturação da economia política global, fomentada por novas tecnologias e por conectividade transnacional, afetando significativamente as economias locais e erodindo a autonomia subnacional, particularmente em Estados descentralizados e federais (CORNAGO, 2018, p. 07). Assim, teria havido uma reação dos governos locais e regionais a essa reestruturação, tornando-se mais ativos em escala global.

Para Keating (2000, p.04), a motivação mais forte para a paradiplomacia seria a econômica. Conforme as economias nacionais enfrentaram os desafios da globalização, as políticas de desenvolvimento regional centralizadas declinaram. Assim, regiões emergiram com um nível chave de transformação econômica e inovação e se inseriram crescentemente na competição em mercados globais sem a proteção do Estado-nação. As regiões passam a ser crescentemente reconhecidas como unidades de produção cujo sucesso depende da capacidade de formar um projeto coerente, unindo as energias dos setores público e privado (KEATING, 2000, p.04).

Wassenberg (2020a, p.756) afirma que o termo *paradiplomacia* foi cunhado por cientistas políticos anglófonos para designar essa nova diplomacia praticada abaixo do nível central. O autor utiliza o termo *diplomacia territorial*, praticada por autoridades locais ou regionais que, desse modo, se tornam atores genuínos nas relações internacionais. Esse processo foi fomentado pela globalização, desde os anos 1980, e pela União Europeia, de 1990 em diante, a qual encorajou cidades e regiões a terem um papel maior na integração europeia (WASSENBERG, 2020a, p.758). A diplomacia territorial se tornou, assim, parte da política regional europeia para alcançar coesão econômica e social.

Wassenberg (2020a, p.759) também coloca que o principal problema da diplomacia territorial permanece a necessidade de sua legitimação. Com a política externa sendo reservada para o Estado nacional central, a política externa dos atores locais e regionais apresenta falta de autoridade legal e ferramentas para praticar a diplomacia territorial. Dessa forma, as possibilidades legais na Europa variam consideravelmente e geralmente aumentam na

proporção do grau de descentralização do Estado nacional (WASSENBERG, 2020a, p.759).

É nesse cenário de perda de soberania do Estado-nação e ascensão da diplomacia territorial que tem origem o termo *cooperação transfronteiriça*. Segundo Wassenberg (2020b, p.217), esse termo foi oficialmente introduzido em 1980, na Convenção Europeia de Cooperação Transfronteiriça entre Comunidades Territoriais ou Autoridades, e adaptado pelos Estados membros do Conselho da Europa em Madri, em 1995. No entanto, a prática da cooperação transfronteiriça acontece na Europa, entre autoridades locais e regionais, desde 1950, em paralelo ao processo de integração europeia. A cooperação transfronteiriça se refere a relações sendo criadas entre atores que cruzam as fronteiras entre Estados vizinhos com o objetivo de superar ou enfraquecer seus efeitos negativos (WASSENBERG, 2020b, p.217).

### **1.3. A crise do Estado-nação e a ascensão dos modelos de desenvolvimento local**

Robert Gilpin, em seu clássico *A economia política das relações internacionais*, afirma que três ideologias<sup>8</sup> dividiram a humanidade nos últimos 150 anos: o liberalismo, o nacionalismo e o marxismo (GILPIN, 2002, p.43). Em linhas gerais, o liberalismo pressupõe que economia e política estão em esferas separadas. Isso porque a economia de mercado teria uma estabilidade inerente, e mostraria uma forte tendência para o equilíbrio (GILPIN, 2002, p.47). O protecionismo geraria ineficiência interna, ocorrendo vantagens mútuas no comércio internacional, principalmente no que se refere à paz entre as nações. Outras noções importantes para a teoria liberal são a de *divisão territorial do trabalho*, elaborada por Adam Smith, de que a especialização produz ganhos na eficiência produtiva, e de *vantagens comparativas*, de David Ricardo (GILPIN, 2002, p.195).

Em relação às teorias econômicas oriundas do liberalismo, pode-se afirmar que, até a Segunda Guerra Mundial, predominava a ideia de *vantagens*

---

<sup>8</sup>Gilpin (2002, p.44) afirma que utiliza o termo *ideologia* porque cada posição implica um sistema de crenças abrangente a respeito da natureza da sociedade e dos seres humanos, assemelhando-se ao que Thomas Kuhn denominou de *paradigma*.

*comparativas*, baseada no modelo *ricardiano*. Segundo esse modelo, uma economia teria vantagem comparativa em produzir um bem se o custo de oportunidade de produzi-lo em relação a outros bens fosse menor nessa economia quando comparada a outros países (KRUGMAN, OBSTFELD; 2009, p. 29). Dessa forma, o comércio internacional ocorreria devido a diferenças na produtividade do trabalho. Cada economia se especializaria no que possui menor custo de oportunidade, com as economias globais entrando em equilíbrio a partir dos ganhos mútuos nas trocas entre esses produtos.

Desdobrando essa teoria para a escala regional, os modelos *weberianos*<sup>9</sup> de localização das empresas afirmavam que essas tenderiam a procurar os espaços onde as vantagens comparativas fossem maiores (BENKO, 1999, p. 69). A partir de Weber, surgem inúmeros modelos de localização baseados, principalmente, nos custos de transporte e considerando os espaços como homogêneos. Sobre as teorias da localização, Brandão (2012, p.59) afirma:

Baseadas no individualismo metodológico e nas escolhas racionais e maximizadoras, dadas as restrições, essas abordagens partem do pressuposto de que, com a dotação de recursos inscrita em uma superfície homogênea, contínua e plana, se realizam os cálculos que regulariam a eficiência nos deslocamentos dos agentes, medida através dos custos de transportes. A unidade decisória usuária de “uso do solo”, de assentamento, de vantagens locacionais e de proximidade e acessibilidade a bens e infraestruturas, segundo seus gostos e preferências individuais, realizaria suas escolhas por espaço/ localização.

Um dos primeiros autores a romper com as teorias do equilíbrio no desenvolvimento econômico, no pós-Segunda Guerra Mundial, foi o norte-americano Albert Hirschman. O autor, dentro de um paradigma possibilista, atentava para as especificidades das economias capitalistas, contrariando os modelos homogêneos das teorias do equilíbrio. Para isso, propôs a *teoria do crescimento desequilibrado*, na qual, devido à interdependência dos segmentos dentro de determinada economia, apontava para políticas que gerassem um desequilíbrio inicial, causado pelo movimento de um setor ou subsetor, colocando em movimento forças que tenderiam a eliminar aquele desequilíbrio

---

<sup>9</sup> Relativo a Alfred Weber, economista alemão, da virada do século XIX para o XX, que introduziu os modelos de localização industrial.



(HIRSCHMAN, 1983, p. 28). Hirschman distinguia dois tipos de cadeia de reações provocadas por uma decisão de investimento: a *backward linkage*, fundada na ideia de que toda atividade produtiva precisa de insumos (mão de obra, matérias-primas, equipamentos, etc.); e a *forward linkage*, refletindo o fato de que a nova produção pode representar insumos potenciais para outras atividades (FURTADO, 2013a, p. 148). Esse movimento pontual tiraria a economia da inércia e agiria sobre seus principais *estrangulamentos*, ao contrário de esforços em larga escala, ligados a um planejamento mais global, como o da escola *cepalina*<sup>10</sup>.

Outra teoria que atentava para as especificidades das economias capitalistas, principalmente, as subdesenvolvidas, foi justamente a da CEPAL, das Nações Unidas, sob a direção de Raúl Prebich. A teoria da CEPAL procurava explicar o subdesenvolvimento a partir de aspectos estruturais ligados a imperfeições do mercado internacional, ou seja, o subdesenvolvimento não seria uma etapa em direção ao desenvolvimento, mas sim uma condição específica da periferia do sistema capitalista (BIELSCHOWSKY, 2000, p.138). Nesse sentido, para esses autores, a economia mundial seria formada por um grupo de países altamente industrializados e por uma ampla periferia subdesenvolvida, resultante do processo de expansão do capitalismo a partir dos países centrais. O progresso tecnológico levaria a uma *deterioração dos termos de intercâmbio* para os exportadores de matéria-prima comparados aos produtos industrializados que os países subdesenvolvidos importam (GILPIN, 2002, p. 303-304).

Esse processo estaria ligado às relações entre centro e periferia na economia mundial. Na periferia não-industrializada, o progresso tecnológico seria introduzido do exterior, restringindo-se à produção de matérias-primas e de produtos de base exportados para o núcleo central. A abundância de mão de obra no setor levaria a uma queda nos salários reais, com a consequente diminuição dos preços das exportações, gerando a já citada deterioração. A origem do subdesenvolvimento residiria nos aumentos de produtividade do

---

<sup>10</sup>Bielschowsky (2000, p. 386) distingue o planejamento seccional, adotado no Plano de Metas (1955-1960), com clara influência *hirschmaniana* no sentido de transformar estrangulamentos em pontos de crescimento econômico, de um planejamento econômico mais global, defendido por Celso Furtado e pela escola *cepalina*, que nunca chegou a ser adotado no Brasil.

trabalho, originários dos investimentos para obter vantagens comparativas no comércio internacional.

Para Furtado, esse processo resultaria no surgimento de *economias duais*, ou seja, uma formada no período de especialização em atividades de exportação, em contraponto à outra de subsistência, de escassa capacidade de poupança. O excedente produzido no processo de transformação da agricultura de subsistência em agricultura comercial, apropriado por uma minoria, não se destinaria à formação de capital, mas sim a financiar a difusão de novos padrões de consumo na periferia. Furtado (2013b, p.180) utiliza o termo *modernização* para se referir a esse processo de adoção de padrões de consumo sofisticados pelas elites sem a correspondente formação de capital e o progresso nos métodos produtivos.

A ação mais importante para a superação do subdesenvolvimento seria a rápida industrialização, a fim de absorver o excedente de mão de obra dessas economias e superar o declínio dos termos de intercâmbio. Essa industrialização se daria através da *substituição de importações*, mediante o protecionismo estatal. Segundo Bielschowsky (2000, p. 137), ao tratar da teoria *cepalina*:

(...) o desenvolvimento dos países periféricos pode ser entendido como um processo de homogeneização dos níveis de produtividade em todo o sistema econômico. Em vista de uma expansão absolutamente insuficiente dos mercados de exportação, tal homogeneização só seria viável mediante um processo de industrialização.

No que se refere à questão regional, o Nordeste do Brasil foi foco, no final dos anos 1950, de uma política de desenvolvimento com bases análogas às que a Cepal utilizava para comparar as desigualdades internacionais (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 158). A Operação Nordeste, a qual originou o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), em 1959, coordenado por Celso Furtado, considerava que ocorreria uma deterioração dos termos de troca entre o Nordeste e o Centro-Sul do país, resultando em uma drenagem dos recursos em direção a essa região. Dessa forma, esperava-se que a superação do subdesenvolvimento do Nordeste deveria se dar através da industrialização e da intensificação da produção de alimentos, através de uma ampla reforma agrária.

Retomando o livro de Gilpin (2002), o autor destaca, em relação às três ideologias da Economia Política, alguns pontos do nacionalismo que nos parecem semelhantes em relação à teoria da CEPAL. Alguns deles, de que a industrialização é o objetivo da economia para o nacionalismo, uma preocupação prioritária com a independência nacional, a prioridade para a substituição de importações e a necessidade de políticas industriais para setores específicos (GILPIN, 2002, p.49-53).

Outro argumento importante para a ideologia nacionalista é o da *indústria infante* (KRUGMAN, OBSTFELD; 2009, p.252), segundo o qual as novas indústrias dos países em desenvolvimento não conseguem inicialmente competir com as indústrias bem estabelecidas dos países desenvolvidos. Nessa linha, os governos deveriam inicialmente apoiar essas novas indústrias até elas se tornarem fortes o suficiente para competirem internacionalmente. Logo, faria sentido, de acordo com esse argumento, utilizar tarifas ou quotas de importação como medidas temporárias até a industrialização ter início.

O período do pós- Segunda Guerra Mundial deu origem, assim, a uma via de corte *keynesiano*, que procurou analisar os mecanismos de determinação e medição das rendas regionais e propor ações estatais de planejamento regional (BRANDÃO, 2012, p.62). Nesse paradigma, pode-se apontar a teoria de François Perroux dos *polos de crescimento*. No entanto, com a crise da economia mundial nos anos 1970 e com a ascensão do liberalismo, essa via caiu em desuso. Segundo Benko (1999, p.79-80)

Perroux elaborou o esquema teórico da difusão do desenvolvimento polarizado. Parte da constatação de que o desenvolvimento é desequilibrado, faz-se a partir de polos (de núcleos de atividades) que provocam uma série de desequilíbrios econômicos que é preciso transformar, através de um ordenamento consciente do meio de propagação, num desenvolvimento induzido organizado. Estes polos produzem efeitos de duas espécies: efeitos de travamento (susceptíveis de agravar as desigualdades regionais) e efeitos de arrastamento (que facilitam a difusão do crescimento). O problema consiste pois em conseguir que os efeitos de arrastamento sejam mais fortes do que os efeitos de travagem.

Por fim, a terceira ideologia da economia política é o marxismo. Essa ideologia nega a lei de Say, predominante no liberalismo, a qual afirma, de forma simplificada, que a oferta cria a sua própria demanda (GILPIN, 2002, p.54). Marx, assim como Keynes, negava a existência desse equilíbrio, e argumentava que

as economias capitalistas tendem a produzir em excesso determinados tipos de mercadorias. No capitalismo, ocorreria também uma tendência para a acumulação do capital, resultando em uma taxa de lucro cadente, com a diminuição da taxa de retorno desse capital e do incentivo para investir.

Em relação à análise territorial para a concepção marxista, segundo Brandão (2012, p.64-65), o espaço é uma produção social, devendo-se analisar os conflitos que se estruturam e as lutas que se travam em torno desse ambiente construído socialmente. Nessa concepção, que teve uma grande ascensão a partir dos anos 1970, destacam-se os seguintes autores: Henri Lefebvre, Manuel Castells, David Harvey, Alain Lipietz, Doreen Massey, Milton Santos, Neil Smith, Edward Soja, entre outros.

Na economia política do desenvolvimento, com o período de globalização e a crescente internacionalização dos circuitos econômicos, a partir dos anos 1970, ganham importância as teorias que Brandão (2012, p.36) define como *pensamento único localista*, com clara influência do liberalismo econômico. Segundo o autor, esse pensamento:

(...) proclama que bastaria cumprir as “exigências” da globalização, desse novo imperialismo da “partilha dos lugares eleitos”, ajustando-se, adaptando-se e submetendo-se a essa inexorável “fatalidade”, para tornar-se um espaço receptivo e conquistador da confiança dos agentes econômicos mais poderosos (BRANDÃO, 2012, p.35).

Fernández, Amin e Vigil (2008) e Fernández (2007) definem essas mesmas teorias como *Novo Regionalismo*, relacionando-as a uma redução do centralismo do Estado nacional no *pós-fordismo* ou *regime de acumulação flexível*, o que leva a um protagonismo das instâncias subnacionais (regionais e locais), o chamado “desenvolvimento por baixo” ou “desenvolvimento local”, que busca levar em conta os múltiplos atores sociais a fim de gerar coesão social e competitividade. As políticas territoriais da União Europeia foram as principais difusoras do Novo Regionalismo. Assim, para essas teorias, teria ocorrido o fim das escalas intermediárias entre o local e o global, perdendo espaço os centros nacionais de decisão.

Sola (2012, p.73) afirma que, no caso europeu, essas políticas estiveram ligadas às disparidades entre os níveis de renda e de desenvolvimento econômico entre os países do núcleo fundador, ocorrendo um novo ciclo de

correção das disparidades a cada novo ciclo de expansão e de aprofundamento da União Europeia. Para a autora:

(...) talvez o componente mais inédito dessas políticas tenha sido a concepção e implementação das regras que garantiram o direcionamento sistemático de recursos financeiros (e de know-how) para as regiões menos desenvolvidas dentro de cada país. Em seu conjunto, portanto, sob a forma dos chamados “fundos estruturais” e “fundos de coesão social”, a contínua transferência de recursos do centro para a periferia da Europa via Bruxelas contou com aporte significativo dos países mais desenvolvidos. Sua força propulsora, portanto, derivou da combinação inédita e específica entre um sistema de valores e um sistema de interesses. Vale dizer, entre o objetivo de inclusão social e econômica a ser implantado em escala regional e local, por um lado, e por outro a construção de um sistema de interesses ancorados na ampliação de um mercado comum. (SOLA, 2012, p.73)

A política regional europeia tem origem nos fundos direcionados a setores específicos, criados no biênio 1974-1975 e financiados pelos países mais ricos do bloco – França e Alemanha –, com seus recursos sendo transferidos às nações mais pobres, a fim de alavancar seu progresso e equalizar as diferenças regionais (PECEQUILO, 2014, p.20). Assim, foram criados o Fundo Social Europeu (ESF), que visava ao desenvolvimento de políticas sociais, e o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), que direcionava investimentos para infraestrutura, ciência e tecnologia. Segundo Pecequilo (2014, p.21):

O FEDER desempenha papel essencial na integração na década de 1970, uma vez que foi direcionado para administrar a crise de confiança no futuro do bloco diante dos desafios impostos pelas instabilidades econômicas regionais e globais. A busca de uma solução europeia para essas instabilidades, assim como para a incorporação da periferia próxima de nações mais pobres, que pleiteavam acesso ao bloco, pode ser considerada bastante relevante para a sustentabilidade do projeto.

Faludi (2018, p.384) afirma que, nesse período, a política regional se tornou um mecanismo financeiro para compensar os Estados nacionais que, em 1973, se integravam à Comunidade Econômica Europeia – Reino Unido, Irlanda e Dinamarca – pelo fato de eles não receberem apoio da política comum europeia voltada à agricultura. É com os mandatos de Jacques Delors como presidente da Comissão Europeia, entre 1985 e 1995, que a política regional se torna uma política de coesão na União Europeia, com sua governança sendo modelada segundo o *aménagement du territoire* francês (FALUDI, 2018, p.385-

386). Santamaria (2018, p.435) afirma que o conceito de *aménagement du territoire* na França se refere a um modo de pensar que visa ordenar o espaço. O objetivo se traduz em esforços para distribuir as pessoas e suas atividades no modo mais equilibrado possível, implementando ações com natureza política. Ainda para Santamaria (2018, p.435)

*L'aménagement du territoire* is however action by public authorities, in this case the State, and it concerns the national territory. Thus the State, via its actions and in the long term, has the task of promoting a better organization of the national space by taking action against weighty trends that were considered damaging, that is to say the concentration of human populations and economic activities in certain parts of the national territory.

Com a Agenda Territorial da União Europeia de 2007, incorporada ao bloco juntamente com o Tratado de Lisboa<sup>11</sup>, a política de coesão europeia passa a adotar os princípios da *competitividade* e da *inovação*, ao mesmo tempo em que o bloco se torna menos proativo em relação à política regional e a coesão territorial fica em segundo plano.

---

<sup>11</sup> O Tratado de Lisboa visava à simplificação, por meio de uma síntese, de todos os tratados e legislações prévios da União Europeia (PECEQUILLO, 2014, p.84). Lisboa reduziu o número de tratados a dois: o Tratado da União Europeia (TUE), que estabelece os princípios, objetivos e valores da União referentes a temas gerais e específicos, como a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD); e o Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE), que lida com a aplicação prática dessas linhas prioritárias. Pecequilo (2014, p.89) afirma que:

(...) Lisboa retoma em seu texto compromissos de caráter social-democrata, relacionados à recuperação do Estado de Bem-Estar, em oposição às políticas neoliberais que dominaram os anos 1990. Temas como saúde, educação, assistência, investimentos em infraestrutura ganham espaço na retórica, com a criação de uma “cláusula social nas políticas da União”. Essa ação, entretanto, não se consolida no pós-crise, com as políticas de ajuste e recuperação implementadas pelo bloco diante da crise do euro, em muito distanciando-se desse discurso.

## **2. A FORMAÇÃO DE BRASIL, ARGENTINA E URUGUAI NO CONTEXTO DA BACIA DO PRATA**

Este capítulo tem como objetivo demonstrar a formação econômica de Brasil, Argentina e Uruguai no contexto da Bacia do Prata. Dessa forma, observa-se que a ocupação da região da Bacia do Prata está ligada, em sua origem, à exploração do gado e à tentativa da Coroa espanhola de contrapor o avanço português na América. A ausência de riquezas minerais explica a ocupação tardia da região. Também é no período colonial que se define sua estrutura econômica, marcada pela exportação de produtos primários e pela grande propriedade, dominada pelos chamados *caudillos*.

Com a independência de Brasil, Argentina e Uruguai, esses países puderam iniciar os seus processos de formação de Estados nacionais. No entanto, a característica de exportadores de produtos primários e importadores de bens industrializados permaneceu. Na Bacia do Prata, no século XIX, a produção era concentrada, principalmente, na exploração do efetivo bovino e ovino. É apenas no final do século que passa a se destacar a agricultura do trigo.

Assim, o primeiro subcapítulo trata dos processos históricos e as principais características da Bacia do Prata no período colonial. Por sua vez, o segundo subcapítulo aborda a formação nacional de Brasil, Argentina e Uruguai no contexto da Bacia do Prata e a manutenção de suas principais características econômicas.

### **2.1. A Bacia do Prata no período colonial**

No século XVI, a América espanhola estava dividida em dois vice-reinos: Nova Espanha, criado em 1535, e Peru, criado em 1542. Segundo Azevedo (2009, p.107), até 1580, no contexto da acumulação de capitais para efetuar a transição do feudalismo para o capitalismo, não houve maior interesse dos europeus na região da Bacia do Prata. A partir dessa data, dois fatos marcam a história da região: a segunda fundação de Buenos Aires; e a União Ibérica (1580-

1640), que marca a dominação espanhola sobre Portugal. Com isso, Buenos Aires se torna o centro de negócios espanhóis, já que os portugueses passam a participar do comércio colonial. No século XVII, há uma ocupação mais efetiva da região (AZEVEDO, 2009, p.107).

A ocupação das terras na América por parte da Espanha tinha como objetivo adquirir o domínio sobre o novo continente. Em 1680, se editou a *Recopilación de Leyes de los Reinos de Indias*, que estabelecia critérios através dos quais a autoridade monárquica alienava suas terras, as outorgava em usufruto ou diretamente as vendia (DUFFAU, 2022, p.29). O principal mecanismo para isso era a *merced*, que constituía na “doação preciosa que fazia o monarca de determinado bem real”. Nesse caso, os interessados deviam apresentar uma petição de concessão da terra ao vice-rei ou à Real Audiência, indicar o espaço realengo a que se aspirava e a finalidade (cultivo, criação de gado, povoamento). A outra modalidade era a *composición*, na qual se realizava um acordo com o fisco para a correção de uma ocupação indevida da terra realenga (DUFFAU, 2022, p.30).

Segundo Deffontaines (1953, p.24), nos séculos XVI e XVII, ocorre uma revolução na Bacia do Prata: a introdução do gado pelos colonizadores. Antes disso, o pampa argentino era quase que deserto e os poucos índios existentes se alimentavam de pássaros e peixes. Os primeiros criadores se localizaram em Tucumán, em 1568, no Paraguai, em 1572, e em Córdoba, em 1589. No leste do rio Paraná, o gado foi introduzido em dois lados: em Las Vacas, próximo a Colônia de Sacramento, em 1611, e na ilha Viscaíno, próxima à confluência do rio Negro com o rio Uruguai, em 1617.

No século XVIII, foram criados os vice-reinos de Nova Granada (1717) e Rio da Prata (1776) (BARCELOS, 2022, p.303). A criação do Vice-Reino do Rio da Prata se insere em um contexto político – necessidade de antepor uma barreira ao avanço português – no qual a Coroa espanhola dá apoio a um processo já em curso na região: a orientação para o Atlântico da economia de Tucumán, de Cuyo, do Alto Peru e do Chile (HALPERIN DONGHI, 2012, p.27).

A partir dessas transformações, Buenos Aires ganhou importância, constituindo-se, desde 1714, como um centro de importações de escravos para



todo o sul do império e, a partir de 1776, como capital do vice-reinado. Em seus melhores anos, a capital do novo vice-reinado exportou produtos de valor superior a cinco milhões de pesos, dos quais 80% eram constituídos pela prata do Alto Peru (HALPERIN DONGHI, 2012, p.27).

A expansão territorial portuguesa alcançou o ápice entre fins do século XVII, quando ocorreu a fundação da Colônia do Sacramento, e a primeira metade do século XVIII, com a assinatura do Tratado de Madri, em 1750 (BANDEIRA, 2012, p.75). O objetivo de Portugal na região era o controle do rio da Prata. Segundo Bandeira (2012, p.65):

Sem dúvida alguma, o domínio dos grandes rios ou, pelo menos, de uma de suas vertentes importava mais para os portugueses porque representava o controle das vias de navegação e, conseqüentemente, do comércio. As fronteiras naturais, *omnia praeclara*, eram aquelas que, de acordo com as necessidades do modo de produção, o movimento dos negócios desenhava, estando os limites de expansão de Portugal, enquanto potência mercantil, na expansão de seus próprios limites.

Schweitzer (2000, p.110) afirma que, nesse período, implantaram-se três sistemas de fronteira na região do rio da Prata:

- Para os espanhóis, a fronteira militar com Portugal, através da fundação de cidades que assegurassem redes de caminhos e estabelecimento de fortes;
- Para os portugueses, a fronteira no ciclo do ouro é a das entradas (oficiais) e bandeiras (privadas) para a busca de ouro e de índios. Essas fronteiras vivas de Portugal penetrarão em direção ao interior, desde São Paulo, em direção ao oeste e ao sul, atravessando o limite do Tratado de Tordesilhas e estabelecendo limites quase administrativos entre os domínios das duas potências europeias;
- Também havia as fronteiras vivas espanholas - os territórios das províncias jesuíticas – que, conforme a região, cumpriam o papel de lugar de interação e passagem de contrabando – em função de sua organização autônoma em relação aos poderes seculares

– ou contribuíam, com suas próprias forças, ao sistema defensivo espanhol.

Kühn (2022, p.119) afirma que a parte meridional da América portuguesa, entre 1680 e 1820, era constituída por três áreas de colonização interconectadas: a praça comercial e militar da Colônia de Sacramento; a capitania de Santa Catarina; e a capitania de Rio Grande de São Pedro. Segundo o autor, contribuiu para a fundação da Colônia a expulsão dos portugueses de Buenos Aires, em 1640, os quais dominavam o tráfico negreiro para a América espanhola. Em 1680, ocorreu a fundação da Colônia de Sacramento, cujas atividades comerciais, de início, se limitavam ao contrabando com Buenos Aires, uma atividade controlada por poucos comerciantes (PRADO, 2022, p.145).

Em 1705, a Colônia de Sacramento foi atacada pelos castelhanos, no contexto da Guerra de Sucessão Espanhola. Entre a sua fundação e essa data, desenvolveu-se a exploração econômica das grandes reservas de gado bovino existentes na Banda Oriental e o desenvolvimento do comércio de couros (KÜHN, 2022, p.121). Em 1716, após o segundo Tratado de Utrecht (1715), a Colônia foi refundada, alcançando seu esplendor econômico, com a exploração do trigo e do couro em seu *hinterland*.

A partir do início do século XVII, ocorreu, na região da Bacia do Prata, um outro experimento populacional de características bastantes diferentes: os jesuítas da província do Paraguai, como resultado de sua atividade missionária junto aos guaranis, estabeleceram reduções nas bacias do Alto Paraná e do Uruguai (SCHALLER, s.d., p.03). No final do século XVIII, as missões jesuíticas constituíam já um conjunto complexo, com uma gestão autônoma e quase autossuficiente em termos econômicos (AZEVEDO, 2009, p.111).

Segundo Schaller (s.d), a partir do início do século XVIII, ficaram definidos os espaços missioneiros ocupados pelos trinta povos: no setor oriental do rio Uruguai estavam os sete povos, que constituíam as Missões Orientais e onde se localizavam os campos mais ricos da comunidade; no atual território argentino, no setor compreendido entre os rios Uruguai e Paraná, encontravam-se os quinze povos das denominadas Missões Ocidentais; por fim, sobre a

margem direita do rio Paraná, localizavam-se oito povos das Missões do Paraguai. Segundo Schweitzer (2000, p.109):

Dans la bande qui s'étire tout au long des frontières entre les domines espagnols et portugais, depuis le nord de la pampa argentine et uruguayenne jusqu'au bassin de l'Amazone bolivien, en passant par le Chaco, s'établi un troisième système colonial, celui des provinces jésuites. Dotées d'un système économique et de production autonome bien qu'intégré aux circuits économiques espagnols, basé sur l'exploitation de la terre et un important développement des activités artisanales, avec une infrastructure de chemins et une organisation de commerce autonome, avec une organisation politique de fait indépendante et même pourvues de milices propres, les provinces jésuites se structurèrent comme un troisième.

Em 1750, ocorreu a assinatura do Tratado de Madri, que exigiu a troca da Colônia de Sacramento pelas sete reduções guaranis localizadas na margem leste do rio Uruguai (PRADO, 2022, p.146). Segundo Moniz Bandeira (2012, p.67), ao que parece, o governo de Madri considerou esse acordo muito vantajoso, pois lhe possibilitava atender os mercadores de Sevilha, prejudicados pelo contrabando através da Colônia, em troca de um território sobre o qual sua soberania era, por assim dizer, nominal.

A *Real Instrucción* de 15 de outubro de 1754 contribuiu com o avançado processo de privatização do território rio-platense, favorecendo as ocupações de fato e a criação de latifúndios. Essa disposição implicou que as pessoas que haviam excedido seus limites de doação especial de terras conseguiram uma *composición* que incluísse essas terras a mais, trâmite através do qual obteriam um novo título (DUFFAU, 2022, p.34). Nesse período, na Banda Oriental, havia vários problemas ligados à regularização da posse da terra, à proteção do gado para evitar o contrabando e ao estabelecimento de zonas povoadas para defender a fronteira ameaçada.

Em 1761, com a eclosão da Guerra Guaranítica, ocorreu a anulação do Tratado de Madri por parte da Espanha e de Portugal. Sob a administração de Pombal, Portugal voltou a tentar dominar a Colônia, sendo derrotado, a partir de Buenos Aires, em 1762. Entre 1763 e 1776, o Rio Grande também ficou sob domínio espanhol. Por fim, em 1777, a Colônia de Sacramento foi finalmente dominada pela Espanha.

Após o desmantelamento da Missões jesuíticas, o processo de povoamento da Bacia do Rio Uruguai ocorreu em ambas as margens, com a ocupação das Missões orientais, no Rio Grande do Sul, por frentes pioneiras que visavam à atividade pecuária, a partir de 1801, e da província de Corrientes, durante as décadas de 1820-1830 (SCHALLER, s.d., p.6). Em Entre Ríos, entre as décadas de 1830 e 1840, realizou-se campanhas militares para o controle territorial, o que resultou na expansão da pecuária em direção ao norte e ao noroeste de Buenos Aires (BENEDETTI, SALIZZI; 2014, p.124). No noroeste do Uruguai, os únicos centros existentes, no início do século XIX, eram Belén, de 1801, e Salto, de 1817. Na parte ocidental do rio Uruguai, em Entre Ríos, em frente a Salto, fundou-se Concordia, em 1831.

Segundo Azevedo (2009, p.112), a articulação econômica do espaço platino ao das outras regiões coloniais demonstra que a Bacia do Prata cumpria um papel subsidiário. Em relação à exploração do gado no período colonial, podemos apontar três fases:

- Século XVII, com o sistema *vacarias*, em que excursões de caça pontuais e rápidas, seguidas da domesticação e o abatimento do gado para extrair o couro. Esse sistema resultou da abundância de animais selvagens nos campos;
- Início do século XVIII, em que ocorre a distribuição da terra para os caçadores de gado e para os militares engajados nas lutas fronteiriças e a instalação de *estancias*. O couro se torna a principal fonte de prosperidade econômica da região;
- Final do século XVIII, com a fabricação do *charque*, inicialmente, no Rio Grande do Sul, e mais tarde, em torno de 1830, na Argentina e no Uruguai. O charque se torna um produto de alimentação dos escravos e das camadas pobres da população urbana.

Em relação à estrutura socioeconômica da Bacia do Prata no período colonial, Azevedo (2009, p.118-120) aponta três grupos principais:

- Os grandes proprietários de terra criadores de gado, que se encontravam no topo da hierarquia social. Também chamados de *caudillos*, eram os chefes políticos locais. Possuíam uma grande autonomia tanto em termos econômicos quanto políticos. As Coroas tinham a necessidade de seu apoio militar para a conquista e a fixação das fronteiras meridionais;
- Os pequenos proprietários rurais, para quem a distribuição de terras visava atacar um problema ligado à situação fronteiriça: utilizar sua produção para nutrir as tropas militares;
- Os peões, índios e escravos africanos, que se ocupavam do gado para a extração do couro, atividade econômica principal do período colonial. Na época das vacarias, eles constituíam uma mão de obra vacante, não submetida a relações estáveis de trabalho, o que muda com a instalação das *estancias*.

Com a independência dos países da Bacia do Prata, ocorreu um processo de desintegração territorial: entre 1810 e 1828, os três territórios coloniais – Vice-Reino do Rio da Prata, Capitania Geral do Chile e Reino Unido do Brasil e Portugal – deram origem a seis Estados: Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai, Uruguai e Brasil (SCHWEITZER, 2000, p.111). A Convenção Preliminar de Paz, de 1828, que pôs fim à Guerra da Cisplatina, reconheceu a existência do Estado uruguaio. Ao mesmo tempo, consagrou o rio Uruguai como unidade geofísica a partir da qual se diferenciaria o Estado argentino do Uruguai (BENEDETTI, SALIZZI; 2014, p.123). No entanto, o Tratado de Limites do Rio Uruguai foi assinado, pelos dois países, apenas em 1961.

## **2.2. A formação nacional de Brasil, Argentina e Uruguai no contexto da Bacia do Prata**

O presente subcapítulo tem como ponto de partida o processo de independência dos países da Bacia do Prata. Isso porque não podemos considerar o poder colonial como um verdadeiro Estado. O poder colonial pode ser considerado uma extensão do Estado espanhol na região, embora tenha

desenvolvido órgãos próprios e uma estrutura administrativa que chegou a funcionar melhor do que a do Estado metropolitano (CÓRDOVA, 1977).

Córdova (1977) aponta três características principais do sistema político colonial na América Latina: a) o grande esforço para organizar a mão de obra forçada nativa na produção colonial e para regulamentar as relações entre essa massa nativa, o mecanismo estatal colonial e os grupos sociais de dominação peninsulares; b) a função que se designou à Igreja Católica, como agente de controle em relação aos grupos de dominadores peninsulares e como grupo dominador ela mesma; c) o sistema educacional destinado a formar classes dirigentes locais para sociedades coloniais estáveis e complexas.

Halperin Donghi (2012, p.30-31) coloca, como lineamentos comuns à totalidade da América espanhola, o peso econômico, mais ou menos intenso, da Igreja e das ordens religiosas, que influi, de diversos modos, na vida colonial; e a consolidação, cada vez mais sensível, de *castas*, as quais atuavam como elemento de estabilização, destinado a impedir que os estratos urbanos mais baixos se elevassem por meio da administração pública, do exército e da Igreja, bem como a anular as eventuais consequências sociais de uma difícil ascensão econômica obtida por outros caminhos.

Essa última característica será responsável por contradições cada vez maiores entre os peninsulares, que constituíam a camada dirigente, e os grupos *criollos*, que contavam com um maior apoio da população hispano-americana. Segundo Córdova (1977), entre as causas endógenas das guerras de independência podemos apontar:

(...) la oposición de intereses, que habría de estallar con la mayor violencia durante los años de la guerra emancipadora, entre los grupos criollos y los grupos peninsulares que, como representantes directos de la potencia colonial, fueron hasta el fin los principales beneficiarios del gobierno y del desarrollo de los dominios españoles. Por todas las partes los dirigentes de la revuelta anticolonial fueron siempre los exponentes de esos grupos criollos, incluido el caso de México, que poseía la mayor población india y mestiza de la América hispánica, y durante mucho tiempo después de la guerra de independencia fueron ellos también los que encabezaron el proceso de formación de las nuevas naciones.

O conflito entre peninsulares e *criollos* se inseriu em contexto de *nova inquietação* (HALPERIN DONGHI, 2012, p.58), no qual as novidades da França

revolucionária e da América republicana interessavam cada vez mais à América Latina. Para o processo de independência no Vice-Reinado do Rio da Prata, também foi fundamental o ataque inglês à região, entre 1806 e 1807, que ocorreu devido à aliança entre Espanha e França, no contexto das guerras napoleônicas. A expulsão dos ingleses aumentou a autonomia dos habitantes de Buenos Aires e Montevideú, os quais adquiriram consciência de sua capacidade de atuar por iniciativa própria na defesa de seus interesses, sem contar com apoio da metrópole espanhola (DORATIOTO, 2014, p.14; CÓRDOVA, 1977). Assim, a crise da independência foi a consequência da desagregação do poder espanhol, marcada pelo isolamento cada vez maior do centro metropolitano em relação a suas colônias (HALPERIN DONGHI, 2012, p.57).

No entanto, conforme afirma Córdova (1977), é com a independência que começa a difícil gestação do Estado na América Latina. Terminado o pacto colonial, a América Latina não tinha outros fatores de unidade do que o exército e a Igreja, exceto no caso do Brasil, que prolongou os antigos aspectos da administração antes que se criasse um Estado nacional.

Cardoso e Faletto (1967, p.26-27) apontam três formas de relação das áreas coloniais com a metrópole: a) colônias de povoamento; b) colônias de exploração; c) reservas territoriais praticamente inexploradas. A ocupação extensiva da região se deu nas áreas agropastoris e a organização de feitorias esteve presente no caso da exploração de recursos naturais, minerais ou florestais. Para os autores (CARDOSO, FALETTO; 1967, p.27), o problema da organização nacional na América Latina consistia:

1. En mantener bajo control local el sistema productivo exportador heredado del sistema colonial, que constituía el vínculo principal con el exterior y la actividad económica fundamental. 2. En disponer un sistema de alianzas políticas entre los varios sectores sociales y económicos de las antiguas colonias que permitiera al grupo que aseguraba las relaciones con el exterior – con el mercado internacional y naturalmente con los estados nacionales de los países centrales – un mínimo de poder interno para que la nación pudiese ser estable y quedar constituida como expresión política de la dominación económica del sector productivo-exportador.

Assim, o processo de formação nacional pôde se dar com mais possibilidades de êxito no caso das colônias que se haviam organizado como base agrícola da economia metropolitana. Isso porque essas antigas colônias garantiram a continuidade de mercado e possuíam uma elite econômica e

política *criolla* mais ou menos apta para manejar o aparato estatal. Nessas ex-colônias houve um maior controle nacional do sistema produtivo, sendo a organização da administração e de um exército não caudilhesco decisiva para dar consistência ao aparelho estatal e permitir a transformação de um poder *de facto* em uma dominação *de jure* (CARDOSO, FALETTO; 1967, p.29). Esse processo foi alcançado em épocas semelhantes entre esses países, como o de Rosas, na Argentina, e o da regência, no Brasil.

Já a formação nacional das antigas colônias de exploração – como as mineiras ou regiões marginais – teve possibilidades mais restritas. Nesse caso, os núcleos de atividades primárias eram controlados de forma direta desde fora do país. Os produtores locais perdiam, em grande parte, a possibilidade de organizar internamente um sistema autônomo de autoridade e de distribuição de recursos. O crescimento para fora nem sempre conseguiu criar um mercado interno nesses países, pois levou à concentração de riquezas no setor de enclave (CARDOSO, FALETTO; 1967, p.33).

Na mesma linha, Córdova (1977) afirma que os países que mais demoraram na constituição de um Estado moderno na América Latina foram os que formavam os principais polos do sistema colonial: México e Peru. Isso porque, quando da independência, suas principais fontes de riqueza estavam devastadas. Por outro lado, os países que tiveram maior facilidade na constituição de suas oligarquias nacionais foram os que desenvolveram seus setores agropecuários a partir do impulso do mercado internacional: Chile, Brasil e, posteriormente, a Argentina.

No momento anterior à independência, o litoral do Vice-Reinado da Bacia do Prata estava sob domínio dos comerciantes de Buenos Aires, embora já existisse uma classe de grandes proprietários de terras e pecuaristas e o núcleo demográfico e econômico fundamental ainda se situasse no Alto Peru, nas minas de Potosí e Oruro (HALPERIN DONGHI, 2012, p.27-29). Dessa forma, o Vice-Reinado da Bacia do Prata era constituído, em parte, por uma economia de base agropecuária e, por outra, por uma economia de enclave.

Doratioto (2014, p.16) aponta as dificuldades de Buenos Aires impor seu projeto centralizador após a independência e a proclamação da República no Rio de Prata, pois as elites das províncias do interior queriam liberdade para



exercer seu poder político e manter para si os ganhos econômicos. Assim, defendiam o modelo de Estado descentralizado, chamado de federal, o qual evitaria de terem de compartilhar poder e recursos econômicos com a antiga capital colonial. Essa dificuldade não foi tão acentuada no Brasil, onde o fato de o país ter sido o centro do Império luso-brasileiro e de o herdeiro desse, D. Pedro I, ter feito sua independência, permitiu que o Estado fosse minimamente operacional desde seu início. Segundo Furtado (2007, p.143-144), no caso brasileiro:

Se a independência houvesse resultado de uma luta prolongada, dificilmente ter-se-ia preservado a unidade territorial, pois nenhuma das regiões do país dispunha de suficiente ascendência sobre as demais para impor a unidade. Os interesses regionais constituíam uma realidade muito mais palpável que a unidade nacional, a qual só começou realmente a existir quando se transferiu para o Rio de Janeiro o governo português.

Já a independência da Banda Oriental, ocorrida em 1828, rebatizada de Província Cisplatina após a anexação ao Império luso-brasileiro, em 1816, se insere nesse contexto de formação do Estado no Brasil e de tentativa de domínio da Bacia do Prata. A guerra foi consequência de uma rebelião local, marcada pelo descontentamento generalizado da população com a crise econômica da Banda Oriental e dos comerciantes de Montevidéu, primeiramente favoráveis à ocupação, com a montagem de uma estrutura neocolonial, onde os interesses do Rio de Janeiro e de Londres predominavam (MONIZ BONDEIRA, 2012, p.89-90). A sublevação, financiada pelos estancieiros de Buenos Aires, teve assim amplo apoio da população da Banda Oriental, principalmente, a rural. Com a falta de perspectiva do fim da guerra na Cisplatina, a Grã-Bretanha passou de uma posição de neutralidade para uma atitude interessada, propondo a criação de um Estado-tampão na região. Segundo Moniz Bandeira (2012, p.96):

Os requisitos que facilitariam o estabelecimento do Estado-tampão já existiam, concretamente, e estavam na própria evolução histórica da Banda Oriental. Montevidéu, fundada para neutralizar as atividades da Colônia de Sacramento, tendia a transformar-se, pela sua posição geográfica, em porto alternativo e concorrente de Buenos Aires, que, com a Revolução de Maio, tratou de assumir o monopólio da articulação comercial do Rio da Prata com o exterior, entrando em contradição com as demais províncias do litoral. (...) Os interesses políticos e regionais, gerados pelo modo e pelo desenvolvimento desigual da colonização, desencadearam força centrífugas, que se realimentavam nas pretensões hegemônicas de Buenos Aires, provocando a segregação do Paraguai e criando as condições objetivas para

a separação da Banda Oriental e de outras províncias, como Córdoba, Santa Fé e Corrientes.

É nesse período que se destaca José Artigas, figura central para a identidade do CCRU. Segundo Halperin Donghi (2012, p.69), José Artigas liderou uma revolta camponesa na então Banda Oriental, quando da revolução de 1810, que deu início à Guerra de Independência da Argentina. O movimento de Artigas estabeleceu uma aliança com o governo de Buenos Aires contra o governo de Montevideú, nas mãos dos monarquistas. Em 1814, com Montevideú conquistada pelo general Alvear e já em litígio em relação a Buenos Aires, o movimento artiguista já havia se espalhado pelas províncias de Santa Fé, Entre Rios e Corrientes, tendo Artigas sido proclamado protetor dos povos livres.

Artigas estabelece o *Reglamento Provisorio de la Provincia Oriental para el fomento de la campaña y seguridad de sus hacendados*, em 1815, que permitia que qualquer indivíduo pudesse reclamar terras não produtivas (DUFFAU, 2022, p.62). Esse regramento aspirava reconhecer os *criollos* pobres, ameríndios e afrodescendentes que haviam ajudado na revolução de 1810. Também visava atacar o latifúndio e criar uma classe média de proprietários rurais leais à revolução. No entanto, com a posterior ocupação luso-brasileira, várias terras expropriadas dos espanhóis ou de *criollos* anti-artiguistas foram devolvidas aos proprietários, enquanto que também teve lugar um novo processo de doação a partidários das forças de ocupação (DUFFAU, 2022, p.134-135).

O período de Artigas no poder dura de 1815 a 1817, quando o governo argentino de Pueyrredón concede o direito aos portugueses de avançar sobre a Banda Oriental. O movimento artiguista era visto pelo governo revolucionário de Buenos Aires como expressão de um protesto social que era preciso sufocar imediatamente. No entanto, essa interpretação, válida para a Banda Oriental, não era válida para os territórios dependentes de Buenos Aires, onde todos os estratos sociais - liderados por grandes latifundiários e por comerciantes locais – apoiavam o regime dissidente de Artigas (HALPERIN DONGHI, 2012, p.69).

Com a derrota na Guerra da Cisplatina e a abdicação de D. Pedro I, tem início no Brasil o período da Regência (1831-1840). Esse governo será

responsável por frear o processo centrífugo no território brasileiro e por enfrentar sublevações de dissidentes no norte e no sul, principalmente, no Rio Grande do Sul (HALPERIN DONGHI, 2012, p.119). Já nas Províncias Unidas do Rio Prata, denominadas República Argentina, a partir de 1826, e Confederação Argentina, em 1831, havia uma divisão acentuada entre unitários e federais.

A ascensão de Juan Manuel de Rosas em Buenos Aires, em 1829, tratou de unificar e organizar o país segundo os princípios federalistas (MONIZ BANDEIRA, 2012, p.109). Seu maior êxito consistiu na conciliação entre o predomínio de Buenos Aires e a autonomia das províncias. Também manteve a ordem pública em toda a Província de Buenos Aires, ao mesmo tempo em que deslocou as fronteiras ao sul e a oeste, agradando os estancieros, e adotou uma política protecionista, com a proibição de uma série de produtos estrangeiros e o fechamento do Rio da Prata e de seus afluentes aos navios estrangeiros (MONIZ BANDEIRA, 2012, p.110).

No entanto, a medida de fechamento dos rios afetava seriamente o Brasil, na medida em que o estuário do Paraguai era a única via de comunicação entre a província de Mato Grosso e o Rio de Janeiro. No Uruguai, a partir de 1839, tem início a chamada Guerra Grande, opondo Fructuoso Rivera, do Partido Colorado, mais próximo ao liberalismo e apoiado por França e Grã-Bretanha, e Manuel Oribe, do Partido Nacional, nacionalista, apoiado por Rosas. Segundo Duffau (2022, p.163-164):

(...) la Guerra Grande provocó la ruina de la ganadería y de la industria saladeril y endeudó al Estado con acreedores internos y prestamistas extranjeros que montaron verdaderas empresas que consistieron en redes de prestatarios del Estado, a los que se les llegó a adeudar, a mediados de la década de 1850, unos cien millones de pesos. El conflicto generó un sostenido descenso de la población, una acentuación del pauperismo económico de los sectores rurales y, en el plano internacional, una persistente tutela del Imperio del Brasil, habilitado para actuar en conflictos internos en caso de considerarlo necesario. En 1843, se contaban seis o siete millones de cabezas de ganado vacuno; al finalizar la Guerra Grande la cifra bajó a dos millones. (...) El fin de la contienda bélica estuvo marcado por un fenómeno de desplazamiento propietario, con la aparición de nuevos propietarios provenientes del Imperio del Brasil (que compraron tierras al norte y al este del territorio) y extranjeros, mayoritariamente europeos, que se hicieron de cuantiosas tierras en la zona litoraleña y al sur del río Negro.

Em 1851, o governador de Entre Ríos, Justo José Urquiza, rompe com Rosas, por esse ter tomado medidas prejudiciais à economia dessa província e, portanto, à riqueza pessoal do caudilho (DORATIOTO, 2014, p.32-33). Urquiza e o Brasil assinam um tratado para derrotar Oribe e pacificar o Uruguai. Oribe se rende a Urquiza e é assinado um tratado de aliança entre o Brasil, o governo uruguaio e as províncias de Entre Ríos e Corrientes contra o ditador da Confederação. Rosas perde a guerra contra essa aliança e se exila na Inglaterra.

O resultado da deposição de Rosas na Argentina é que se formam dois governos, pois a província de Buenos Aires se torna autônoma em relação à Confederação, com sede em Paraná, na província de Entre Ríos (DORATIOTO, 2014, p.36-37). Essa situação perdura até 1861, quando o exército da Confederação, comandado por Urquiza, enfrenta as tropas de Buenos Aires, comandadas por Bartolomé Mitre. Com a retirada de Urquiza, abre-se o caminho para o predomínio de Buenos Aires e surge a República Argentina, presidida por Mitre, um liberal (DORATIOTO, 2014, p.39).

Para Lenz (2004, p.63), o período que se inicia no final do século XVIII e termina próximo à década de 1870 trouxe a ruptura do caráter fechado e autossuficiente das províncias argentinas, que foi provocada por dois fatores: a abertura do porto de Buenos Aires e o desenvolvimento da criação de gado como atividade para exportação. A concentração dessa atividade no litoral da Argentina, abrangido pelas províncias de Buenos Aires, Entre Ríos, Corrientes e Santa Fé, foi orientada por dois aspectos principais: a disponibilidade de terras de baixas altitudes, com boas quantidades de chuvas distribuídas durante o ano e clima temperado, favoráveis à atividade pastoril; e o acesso dessas províncias ao Rio da Prata, o qual permitia uma fácil e barata saída de sua produção, importante antes da implantação das estradas de ferro. Esse cenário precede o extraordinário crescimento econômico argentino a partir da década de 1870, motivado pela efetiva inserção no comércio internacional (LENZ, 2004, p.76). Rapoport (2000, p.58) afirma que a expansão da agricultura na Argentina foi notável de 1870 à Primeira Guerra Mundial: de um país importador de grãos e só com 580.000 hectares cultivados em 1872, decuplicou essa quantidade em 1900, superando os 6.000.000 de hectares, e aumentou quase quatro vezes mais em 1914, com 22.000.000 de hectares.

Segundo Rapoport (2000, p.10), o liberalismo político argentino desse período de formação do Estado-nação é resultado do *projecto del 80*, o qual consistiu na associação significativa entre um conjunto de ideias e de ações gestadas nas décadas anteriores e impulsionadas por pensadores e estadistas que combateram Rosas. Rapoport (2000, p.12) coloca três pontos fundamentais do *projecto del 80*:

- A constatação de que o desenvolvimento econômico só poderia se basear na inserção do país no mercado mundial se especializando no tipo de atividades em que se tinha *vantagens comparativas* (essas eram as que permitiam utilizar o único recurso do qual se dispunha em abundância e qualidade, a terra);
- A certeza de que para que dita riqueza se pudesse aproveitar era necessário suprir as duas carências básicas que se tinha, de capital e de mão de obra;
- A ideia de que, para fazer possível ambas as coisas, era necessário expandir a fronteira agropecuária, resolvendo o “problema do índio”, além de unificar o mercado interno.

No Uruguai, a crise política que se estende desde o início do século XIX, com a Guerra Grande, as incursões brasileiras a partir do Rio Grande do Sul e os conflitos entre *blancos* e *colorados* e entre líderes rurais e urbanos, gera um cenário de pouca estabilidade econômica. Lorenzo Latorre, proveniente do exército, instaura uma ditadura, a partir de 1876, que estabelece uma ordem rigorosa nos campos e enfrenta no Uruguai as tarefas que, na Argentina, tinham sido iniciadas por Rosas e concluídas por Roca (HALPERIN DONGHI, 2012, p.181). Latorre impõe o cercamento dos campos à população rural e consegue organizar um sistema de educação elementar estatal, superando a oposição da Igreja e a indiferença das camadas intelectuais e liberais de Montevideú. Enquanto isso, as exportações uruguaias – peles e lã – aumentam vertiginosamente.

No Brasil, o segundo e principalmente o terceiro quartel do século XIX são a fase de gestação da economia cafeeira (FURTADO, 2007, p.169). O desenvolvimento de sua produção se concentrou na região montanhosa próxima

à capital do país, onde existia abundância de mão-de-obra, em razão da desagregação da economia mineira, e proximidade em relação ao porto. Assim, no terceiro quartel os preços do café aumentam substancialmente, enquanto os do açúcar permanecem deprimidos, criando-se uma forte pressão na transferência de mão-de-obra do norte para o sul do país. A etapa de gestação da economia cafeeira é também a de formação de uma nova classe empresária que desempenhará papel fundamental no desenvolvimento subsequente do país (FURTADO, 2007, p.170). Assim, enquanto para a Argentina e o Uruguai a região do Rio da Prata constituía o núcleo central das economias desses países que estavam em formação, no Brasil, esse núcleo estava no Sudeste do país, com a província meridional do Rio Grande do Sul fornecendo insumos básicos para essa região, como couro e charque.

### **3. A GLOBALIZAÇÃO E A CRISE DO ESTADO-NAÇÃO: PRINCIPAIS REPERCUSSÕES NA BACIA DO PRATA**

Neste capítulo, destacaremos dois períodos de intensificação dos fluxos comerciais em nível global: o período da *Belle Époque*, de 1870 a 1914; e o período que se inicia na década de 1970, com o fim do paradigma fordista-keynesiano. Ambos os períodos tiveram repercussões sobre a Bacia do Prata. No caso da *Belle Époque*, se estruturaram as principais ferrovias e se deu o domínio do capital inglês sobre a região. A região se estabeleceu como exportadora de carne bovina, lã e trigo.

Por sua vez, no período de globalização atual, ocorre a perda de capacidade dos Estados frente aos fluxos da economia global e a tentativa de atrair investimentos através de incentivos fiscais. No caso do Uruguai, pode-se citar a Lei de Investimentos, a Lei de Zonas Francas e a Lei Florestal como exemplos de flexibilização das políticas econômicas nacionais.

Este capítulo inicia por uma breve discussão sobre as repercussões territoriais da globalização do período da *Belle Époque* sobre os países da Bacia do Prata. Posteriormente, são apresentadas as relações entre o período de globalização atual e a flexibilização do poder do Estado. Por fim, são traçados alguns paralelos entre os dois períodos.

#### **3.1. Repercussões territoriais da globalização na Bacia do Prata no período da *Belle Époque* (1870-1914)**

Lênin afirmava que o domínio do capital industrial pelo capital financeiro representava o estágio mais avançado do desenvolvimento capitalista (GILPIN, 2002, p.57). Segundo o autor russo, o que caracterizava o velho capitalismo era a exportação de mercadorias e o livre comércio; no capitalismo monopolista, a exportação de capital (LÊNIN, 2011, p.180).

Lênin (2011, p.126-127) diferencia três grandes períodos da história dos monopólios:

- Décadas de 1860-1870: período de grande desenvolvimento da livre concorrência, com pouca importância dos monopólios;
- Após a crise de 1873: longo período de estabelecimento de cartéis, os quais ainda constituem uma exceção e carecem de estabilidade;
- Expansão de fins do século XIX e crise de 1900 a 1903: os cartéis se tornam uma das bases de toda a vida econômica e o capitalismo se transforma em imperialismo.

Lênin (2011, p.217) aponta cinco traços principais do imperialismo:

- Concentração da produção e do capital, levando a monopólios;
- Fusão do capital bancário com o industrial;
- Exportação de capitais;
- Formação de associações internacionais monopolistas de capitalistas, que partilham o mundo entre si;
- Partilha territorial, na busca de colônias como fonte de matérias-primas.

Para Lênin (2011), a luta imperialista pela partilha do mundo é resultado da fusão entre os monopólios do Estado e os privados, característicos da época do capital financeiro. O período que se inicia em torno de 1870 tem, então, como característica básica, a exportação de capitais, resultante de sua acumulação maciça na Grã-Bretanha.

Piketty (2013, p.58-59) afirma que o período da *primeira globalização financeira e comercial (première mondialisation financière e commerciale)*, entre 1870 e 1914, possui profundas semelhanças com a segunda globalização (*seconde mondialisation*), em curso desde os anos 1970-1980, principalmente, em relação às grandes desigualdades. Como medida do processo de globalização pelo qual o mundo passava no primeiro período, o autor afirma que foi necessário esperar os anos 2000-2010 para encontrar nos países ricos os níveis de capitalização nas bolsas de Paris e de Londres encontrados nos anos 1900-1910.

A Grã-Bretanha também era responsável por organizar e administrar o sistema monetário internacional, baseado no padrão-ouro, o qual durou até a Primeira Guerra Mundial (GILPIN, 2002, p.145). O sistema, predominante no



auge da ideologia liberal, de autonomia da economia sobre as políticas nacionais, se baseava na compra e na venda do ouro, por parte dos Bancos Centrais, adotando um preço fixo, e na liberdade de qualquer cidadão de exportar e importar ouro. A taxa fixa seria responsável por ajustar o balanço de pagamentos na medida em que desequilíbrios de comércio e de pagamentos entre as nações eram corrigidos por meio de fluxos de ouro (GILPIN, 2002, p.144). A estabilidade das taxas de câmbio garantia, assim, um crescimento regular do comércio e dos investimentos estrangeiros.

Gilpin (2002, p.148), adotando a *teoria da estabilidade hegemônica*<sup>12</sup>, afirma que, para a solução do choque entre autonomia interna e estabilidade internacional, é necessário que haja uma potência dominante para conciliar a política nacional dos diferentes Estados e para estabelecer os pré-requisitos de uma ordem monetária internacional estável. Já para Polanyi (2003, p.62), esse papel de manutenção da estabilidade estava com a *haute finance*, pois o sistema político internacional de balança de poder<sup>13</sup>, que predominava no século XIX, não poderia ser responsável, por si só, pela manutenção da paz necessária ao desenvolvimento do comércio mundial.

Arrighi (2009) afirma que as expansões financeiras parecem ser a tendência dos processos de acumulação de capital em escala mundial, representando a última fase de uma tendência cíclica de formação, expansão e crise das hegemônias capitalistas a partir das pressões competitivas dentro do próprio sistema. A ideia principal é que ocorre uma acentuação da concorrência intercapitalista após as fases de investimento acelerado na expansão do comércio mundial. Essa concorrência acentuada faz com que ocorra uma

---

<sup>12</sup>Segundo Gilpin (2002, p.92), a *teoria da estabilidade hegemônica* estabelece que uma economia mundial liberal exige a presença de uma potência dominante ou hegemônica. O poder hegemônico deseja e pode estabelecer e manter as normas e as regras de uma ordem econômica liberal, e com seu declínio essa ordem se enfraquece muito. É o que teria acontecido após a crise econômica de 1973, quando os Estados Unidos teriam deixado de conduzir a ordem econômica liberal, com a desvalorização do dólar.

<sup>13</sup>Segundo Kissinger (2012), o conceito de *equilíbrio de poder* foi criado na Inglaterra no século XVIII e predominou na diplomacia europeia nos 200 anos seguintes. O equilíbrio de poder não visava evitar crises ou mesmo guerras. Funcionando bem, destinava-se a restringir a capacidade de alguns Estados dominarem outros e a limitar a extensão dos conflitos. Seu objetivo não era a paz, era a estabilidade e a moderação. O equilíbrio funciona quando mantém as insatisfações abaixo daquele nível em que a parte prejudicada tentará derrubar a ordem internacional (KISSINGER, 2012, p.4).

retirada de recursos do comércio para a especulação. Segundo o autor (ARRIGHI, 2009, p.169):

(...) como em todos os ciclos sistêmicos de acumulação anteriores, a intensificação das pressões competitivas acarretada pela fase da expansão material associou-se, desde o início, a uma grande guinada do comércio e da produção para as finanças, por parte da classe capitalista britânica.

O autor coloca que, no período 1873-1896, as empresas comerciais e industriais começaram a identificar que os grandes lucros acumulados no período de expansão capitalista não podiam ser reinvestidos com segurança, em seus próprios ramos, em um período de acentuação da concorrência (ARRIGHI, 2009, p.170). Nesse sentido, optaram por manter líquida uma parte de seu capital e deixar que os bancos londrinos cuidassem de investi-lo sob qualquer forma e em qualquer local da economia mundial que promettesse os rendimentos mais seguros e mais altos.

Halperin Donghi (2012, p.154) denomina a fase histórica da América Latina, que se inicia em meados do século XIX, como *novo pacto colonial*. Esse novo pacto coloca a América Latina como produtora de matérias-primas para os Centros da nova economia industrial e de gêneros alimentícios para os países metropolitanos. Além disso, atribui ao continente a função de consumidor dos produtos industriais daquelas zonas. Ainda segundo o autor, por volta de 1880, ocorre a maturidade desse *novo pacto colonial*, com crises de intensidade cada vez maiores.

Voltando à *partilha do mundo*, citada por Lênin (2011), para esse autor, os monopólios adquirem máxima solidez quando reúnem nas suas mãos as fontes de matérias-primas. Por isso, ocorria a busca por colônias, como na África e na Polinésia, e por semicolônias, como na Argentina (LÊNIN, 2011, p.212). Centrando-nos no exemplo da Argentina, segundo Lenz (2004, p.75):

Por volta do final dos anos 70 e início dos anos 80 do século XIX, a economia argentina começou um período de extraordinário crescimento, denominado por muitos autores como a *Belle Époque*. Esse crescimento resultou da incorporação de vastas extensões de terras férteis, pois a sua utilização se tornou economicamente viável em razão de a diminuição dos custos de transportes ter aproximado o mercado dos países europeus da Argentina, criando um aumento da demanda para as exportações desta. A utilização para a produção dessas terras desabitadas só foi possível graças à chegada dos imigrantes e à construção de estradas de ferro, que possibilitaram o transporte, a baixo custo, dos grãos e das carnes aos portos.

A expansão territorial, que possibilitou a formação do atual território do país, ocorreu também no final do século XIX, partindo da cidade de Buenos Aires em direção ao sul da província, que ainda estava ocupado pelos indígenas. A sua expulsão e a consequente apropriação dessas terras para atividades produtivas foram alcançadas através de uma série de operações militares que entraram para a literatura com a denominação de *Campanha do Deserto*<sup>14</sup> (LENZ, 2004, p.106-107). A conexão entre Argentina e Inglaterra se baseava no fornecimento de carne e grãos do país sul-americano para o europeu, enquanto os britânicos proviam os argentinos com bens industriais e capital necessários para desenvolver os pampas.

Para Rapoport (2000, p.30), na década de 1890, ocorre um *boom* de importações de bens de capital e de matérias-primas na Argentina. O objetivo era desenvolver a infraestrutura que o país requeria para poder se incorporar ao mercado mundial como produtor e exportador de alimentos e outros bens de origem agropecuária. Assim, começam a se destacar as importações de material ferroviário e para a construção de obras públicas portuárias, construção de moradias e insumos, como ferro, aço e combustíveis.

Segundo Schweitzer (2000, p.115-116), nas regiões fronteiriças do atual Mercosul, as quais seguiram o modelo primário-exportador no final do século XIX, podem ser identificados três tipos de integração na economia-mundo:

- As economias exportadoras de produtos agrícolas de clima temperado, as quais possuíam um uso extensivo da terra e rentabilidade elevada, correspondendo aos pampas da Argentina, do Uruguai e do sul do Brasil. Em um segundo momento, certas zonas se orientaram para as culturas dos cereais, como o trigo e o milho;

---

<sup>14</sup> Os mesmos processos de *fronts* pioneiros, no século XIX, nós podemos observar tanto nos Estados Unidos, descritos pelo historiador norte-americano Turner (1861-1932) com conotação positiva, quanto na Rússia, em direção à Sibéria, analisados pelo filósofo russo Plekhanov (1856-1918) em uma visão negativa<sup>14</sup> (BASSIN, 1992, p.15). Assim, o processo de globalização do final do século XIX e início do século XX resultou na expansão do capitalismo para novas áreas, até então, não exploradas, na busca de matérias-primas e na criação de mercados onde pudesse ser alocado o excedente de capital acumulado nos países europeus nesse período.

- As economias exportadoras de produtos agrícolas tropicais, menos presentes nas regiões estudadas por Schweitzer, entre as quais se distinguem as zonas de produção do café, no Planalto Meridional do Brasil, em particular, no oeste do estado de São Paulo;
- As economias exportadoras de produtos minerais, altamente controladas por capitais estrangeiros, pouco integradas às zonas de extração. Esse modelo poderia ser assimilado às economias de exploração de produtos florestais, como a de exploração Quebracho vermelho, no Chaco argentino e paraguaio.

Na fronteira entre Argentina e Uruguai pelo rio Uruguai, predominou a integração a partir de produtos agrícolas de clima temperado. Segundo Lenz (2004, p.157), a constituição do setor produtivo na Argentina no período se deu na seguinte sequência: a produção da lã, que se tornou o principal produto de exportação em 1881, seguida pelas exportações de gado, no final do século XIX e início do século XX, e pelo aparecimento da agricultura de cereais, em parceria e complementar ao gado.

A exportação desses produtos se dava através das vias férreas, dominadas, principalmente, por companhias inglesas. Sarget e Durac (1990, p.04) afirmam que as primeiras ferrovias foram construídas pelo governo argentino e depois compradas por companhias estrangeiras. O governo mantinha apenas as linhas não rentáveis ou deficitárias, as quais tinham o objetivo de desenvolver regiões distantes.

Segundo Sarget e Durac (1990, p.05), a função principal das ferrovias, na Argentina, nessa época, foi permitir o desenvolvimento da exportação dos produtos do Pampa: por volta de 1914, o transporte de gado por ferrovias era de 5 milhões de toneladas, enquanto o de cereais era de 15 milhões de toneladas. Juntos, esses dois produtos eram responsáveis por 60% do tráfego de produtos nas ferrovias argentinas. As companhias estrangeiras também tiveram papel importante na colonização: tinham como tarefa criar suas próprias agências de imigração e serviços de colonização, bem como promover o desenvolvimento da irrigação.

Rapoport (2000, p.34) afirma que, na Argentina, a ferrovia permitiu o desenvolvimento da produção de extensas regiões, especialmente, no Pampa Úmido, e assegurou um transporte rápido e barato dos produtos agropecuários exportáveis até os grandes portos. Por outro lado, facilitou a introdução das manufaturas importadas no interior do país, completando, assim, a integração no esquema da divisão internacional do trabalho. O autor também afirma que embora se tenha incorporado algumas economias regionais, como Tucumán e Cuyo, à estrutura produtiva nacional, seus benefícios recaíram na zona do litoral, incluindo regiões até então não aproveitadas, como o sul de Córdoba. Também consolidou a situação de Buenos Aires como principal centro econômico do país.

Podemos apontar as seguintes fases de implantação das ferrovias na Argentina (SCHWEITZER, 2000, p.134):

- Entre 1864 e 1875, foi implantada a rede ferroviária do litoral argentino, com Concordia, Paraná, Monte Caseros e Gualeguay como pontos principais;
- Em 1898, foi implantada a linha Empedrado-Corrientes-Mercedes-Monte Caseros;
- Em 1908, ocorreu a abertura do *ferrobarco* entre Zárate e Ibicuy, unificando as redes do litoral e do pampa;
- Em 1912, o traçado atinge Posadas;
- Um ano após, o *ferrobarco* liga Posadas a Encarnación, integrando a rede argentina às vias férreas paraguaias até Assunção.

A implantação da rede ferroviária uruguaia foi simultânea à argentina. Em relação ao Uruguai, distingue-se as seguintes fases (SCHWEITZER, 2000, p.135):

- Tendo por ponto de partida Montevideu e Salto, entre 1869 e 1890, a rede foi ligada às cidades da região do litoral uruguaio, e pouco tempo mais tarde, foram habilitadas as linhas que se destinavam à fronteira com o Brasil, em Artigas e Rivera. Em

1887, o traçado Salto-Artigas já estava operando e, em 1892, alcançava Rivera;

- Em 1901, o traçado alcançava a Colônia de Sacramento;
- Apenas em 1936, o traçado alcançava Rio Branco, também na fronteira com o Brasil.

Segundo Nye Jr. (2014, p.51), o liberalismo, filosofia predominante no período, afirmava que os Estados capitalistas tendiam a ser pacíficos porque a guerra é má para os negócios. Essa filosofia foi desacreditada com a Primeira Guerra Mundial quando, apesar dos contatos transnacionais entre banqueiros e aristocratas, ou entre trabalhadores, estarem bastante difundidos, nada disso impediu os Estados europeus de entrarem em guerra uns contra os outros. Assim, o liberalismo, dominante na *Belle Époque*, ainda teve um prolongamento até a crise de 1929, a partir da qual o nacionalismo econômico passou a predominar.

### **3.2. A globalização e a crise do Estado-nação no final do século XX e início do XXI**

Após a Segunda Guerra Mundial, desenvolveu-se, em nível global, o que Hobsbawm (2009) denominou de *A Era de Ouro* do breve século XX. Ocorreu no período um casamento entre liberalismo econômico e democracia social, com substanciais empréstimos da União Soviética, que fora pioneira na ideia de planejamento econômico (HOBBSAWM, 2009, p.265). Esse arranjo gerou, nos países desenvolvidos, um período de grande crescimento econômico e melhorias nas condições dos trabalhadores.

Em relação ao sistema monetário do período, esse foi erigido em 1944, com a Conferência de Bretton Woods, que refletiu o pensamento norte-americano e britânico. Segundo Gilpin (2004, p.84-85), as regras de Bretton Woods se baseavam nos seguintes princípios:

- (1) compromisso com a liberalização do comércio através de negociações multilaterais contemplando o princípio da não-discriminação;
- (2) acordo no sentido de que as transações em conta corrente deviam estar isentas de controles, sendo no entanto permitidos controles da liberdade de

movimentação de capitais; e (3) acordo no sentido de que as taxas de câmbio deviam ser fixas ou vinculadas e de que, embora um país pudesse alterar sua taxa de câmbio, deveria consultar o FMI antes de adotar mudanças de vulto. Além do estabelecimento das linhas gerais e das instituições da economia internacional, a Conferência de Bretton Woods permitiu aos governos promover políticas de estabilização econômica e previdência social, ou seja, os países teriam liberdade (dentro de limites estabelecidos) para promover o crescimento econômico e o pleno emprego.

Dessa forma, o sistema de Bretton Woods conciliava a taxa de câmbio fixa – também vigente no padrão-ouro, mas dessa vez, vinculada ao dólar, e não mais ao ouro – com uma certa autonomia para os governos elaborarem políticas econômicas nacionais. Essa autonomia procurava solucionar as tensões sociais que ocorreram quando da vigência do padrão-ouro, tão bem analisadas por Polanyi (2003)<sup>15</sup>.

Segundo Harvey (2010, p.133), o declínio do regime de acumulação<sup>16</sup> fordista-keynesiano tem início com a diminuição da produtividade e da lucratividade corporativas depois de 1966, a qual marcou o começo de um problema fiscal nos Estados Unidos que só seria sanado pela aceleração da inflação, o que começou a solapar o papel do dólar como moeda-reserva internacional estável. Ao mesmo tempo, as políticas de substituição de importações dos países do Terceiro Mundo e os movimentos de manufaturas em direção ao sudeste asiático geraram uma onda de industrialização fordista em ambientes inteiramente novos, nos quais o contrato social com o trabalho era fracamente respeitado ou inexistente.

No entanto, o período entre 1965 e 1973 indica, para Harvey (2010), que o fordismo e o keynesianismo eram cada vez menos capazes de lidar com as contradições próprias do capitalismo. Isso porque a *rigidez* característica do regime fordista-keynesiano fazia com que o único instrumento capaz de lidar com

---

<sup>15</sup> Como exemplo, Polanyi (2003, p.34) afirma que, no padrão-ouro, quando a estrutura interna de um país divergia dos níveis de preços internacionais, o único meio legítimo para que esse país se ajustasse ao fluxo de reservas de ouro era a deflação. Isso significava permitir que sua economia se contraísse até que os salários em queda reduzissem o consumo o suficiente para restaurar a balança externa. A ideia do autor é que os esforços concentrados para proteger a economia de mercado geraram tensões crescentes dentro das nações e entre as nações (POLANYI, 2003, p.25).

<sup>16</sup> Harvey (2010, p.117) adota, para sua análise, o conceito de *regime de acumulação*, utilizado pela Escola da Regulação francesa, que “descreve a estabilização, por um longo período, da alocação do produto líquido entre consumo e acumulação; ele implica alguma correspondência entre a transformação tanto das condições de produção como das condições de reprodução de assalariados”.

a crise então vigente fosse a política monetária, na capacidade de imprimir moeda em qualquer montante que fosse necessário para manter a economia estável, o que gerava mais pressão inflacionária. Aqui, lembramos Swyngedouw (2018, p.88), para quem a internacionalização da produção aprofundada em meados dos anos 1950, conciliada com um mosaico de espaços de consumo regulamentados em nível nacional, gerou um dilema fundamental para o capitalismo.

Arrighi (2009, p.308) aponta o aumento dos depósitos de eurodólares e eurodivisas, entre 1968 e 1973, como um fator potencializador para o fim do sistema de Bretton Woods. Para o autor, a existência de uma crescente liquidez mundial, em depósitos que nenhum governo controlava, levou a maiores necessidades dos governos de manipularem suas taxas de câmbio, a fim de atrair ou repelir essa liquidez.

A resposta norte-americana à crise econômica resultou no fim do sistema de Bretton Woods. Essa resposta consistiu em três ações principais: a) suspensão da conversibilidade do dólar em ouro; b) sobretaxa às importações norte-americanas, o que obrigou europeus e japoneses a alterarem o valor do dólar em suas moedas; c) controle de salários e preços para combater a inflação (GILPIN, 2002, p.162). O Acordo do Smithsonian, de 1971, resultou na desvalorização do dólar, o que retirou o papel de ancoragem das outras moedas em relação à moeda norte-americana.

Para Gilpin (2002, p.165), o que resultou dessa crise foi o *não-sistema de taxas flexíveis*, devendo o mercado determinar a taxa cambial. No entanto, os governos começaram a manipulá-la a fim de melhorar sua posição relativa. Também se deu pouca atenção às possibilidades de desestabilização que poderiam gerar os movimentos de capital entre os países, especialmente, os do Terceiro Mundo, mais gravemente afetados do que quaisquer outros pelo novo regime monetário.

Para Arrighi (2009, p.309), a expansão financeira das décadas de 1970 e 1980 parece ser a tendência predominante dos processos de acumulação de capital em escala mundial, repetindo processos que ocorreram desde o século XIV, como resultado das pressões competitivas que se seguem às expansões do comércio e da produção mundiais. No entanto, o autor afirma que, ao



contrário das expansões ocorridas em outros momentos da história, na que se inicia após a Segunda Guerra Mundial, sob domínio norte-americano, as empresas nacionais não são meros instrumentos da expansão do poder estatal, colocando-se como limite mais fundamental desse poder (ARRIGHI, 2009, p.317). A substituição das taxas de câmbio fixas por flexíveis contribuiu, assim, para a perda de poder das nações mais ricas sobre a produção e as finanças globais.

Retomando Swyngedouw (2018), o autor afirma que, nesse novo período, houve novas disputas e estratégias pelo controle do espaço, ocorrendo uma tensão permanente entre *escalas de regulação*, tais como os Estados nacionais, formas regionais/locais de governo ou organizações transnacionais, como a União Europeia; e *escalas de redes*, as quais constituem disposições espaciais ou geográficas de atividades econômicas inter-relacionadas. A crise do fordismo constitui, assim, um reescalonamento<sup>17</sup> importante de uma série de práticas reguladoras, gerando um padrão chamado *glocalização*, do qual o autor aponta as principais características: a) reestruturação disputada do nível institucional de escala nacional, tanto no sentido ascendente, em direção ao nível supranacional, quanto em sentido descendente, em direção ao urbano, local ou regional; b) estratégias de localização global de firmas-chave de capital industrial, de serviços e financeiro (SWYNGEDOUW, 2018, p.89).

Jessop (2018) discute a dinâmica espaço-temporal da globalização, destacando como ela é moldada pela interação, em diferentes escalas, entre *lógicas territoriais* e *espaços de fluxos*. Aqui, podemos apontar um paralelo com os conceitos de *capitalismo* e *territorialismo*, presentes na obra de Arrighi (2009, p.33)<sup>18</sup>. Com o declínio da importância da escala nacional, embora nenhuma outra escala tenha ganho uma primazia comparada a essa, ocorre uma

---

<sup>17</sup> Segundo Swyngedouw (2018, p.72), “as configurações escalares são o resultado de processos socioespaciais que regulam e organizam as relações do poder social, como a estruturação e reestruturação disputada da União Europeia ou o processo de desconcentração e descentralização do Estado”.

<sup>18</sup> Conforme Arrighi (2009, p.33), podemos destacar duas formas de governo ou lógicas de poder: a) os governantes territorialistas, que identificam o poder com extensão e a densidade populacional de seus domínios, concebendo a riqueza/ o capital como um meio ou um subproduto da busca de expansão territorial; b) os governantes capitalistas, que identificam o poder com a extensão de seu controle sobre os recursos escassos e consideram as aquisições territoriais um meio e um subproduto da acumulação de capital.

concorrência intensa entre espaços econômicos para se tornar o ponto de ancoragem da acumulação (JESSOP, 2018, p.49). O autor aponta quatro tipos de estratégia regional ligados à relativização da escala:

- Buscando localizar um determinado local ou região *dentro de uma hierarquia vertical* para maximizar as vantagens resultantes de suas relações para cada ponto da escala (ex: distritos industriais, meios inovadores);
- Desenvolvendo *ligações horizontais* entre as zonas ou regiões de tipo semelhante (ex: cidades-globais, regiões transfronteiriças, etc.);
- Construindo *ligações transversais*, isso é, ignorando a escala vizinha para se engajar em processos em outras escalas (ex: triângulos de crescimento, zonas de processamento de exportações, portos livres);
- Tentando escapar das restrições escalares ou arraigadas, localizando suas atividades em um *espaço de fluxos sem fronteiras* ou deslocando-o para um “ciberespaço” (ex: regiões virtuais, com construção de alianças inter-locais).

Milton Santos (2009, p.239) afirma que o *meio técnico-científico-informacional* é a cara geográfica da globalização. Esse meio surge após a Segunda Guerra Mundial e se estabelece nos anos 1970, apresentando uma ruptura em relação aos meios precedentes: o natural e o técnico. Nesse meio, os objetos<sup>19</sup> são criados deliberadamente e com intenção mercantil são movidos por uma informação concebida cientificamente (SANTOS, 2009, p.2016). Assim, o meio técnico-científico-informacional é *técnico* porque está ligado ao instrumental; é *científico* porque a ciência está ligada a essa técnica; e é *informacional* devido ao processo de globalização e de desregulação que ocorre a partir da década de 1970.

Para Santos (2009, p.246), a expansão do capital, em todo o planeta, teria gerado uma aceleração do tempo, aumentando a diferenciação regional e fazendo com que as regiões se transformem continuamente. O resultado desse

---

<sup>19</sup> Segundo Santos (2009, p.72-73), para os geógrafos, “os objetos são tudo o que existe na superfície da Terra, toda herança da história natural e todo resultado da ação humana que se objetivou. Os objetos são esse extenso, essa objetividade, isso que se cria fora do homem e se torna instrumento material de sua vida, em ambos os casos uma exterioridade”.

processo é uma *guerra dos lugares*, os quais se distinguiriam pelas diferentes capacidades de oferecer rentabilidade aos investimentos. No entanto, também ocorre uma tensão entre globalização e localização, o que leva a uma regionalização resultante tanto de uma organização supranacional regulada, quanto o resultado local, à escala subnacional, das forças desencadeadas sob a égide do mercado pelo processo de globalização (SANTOS, 2009, p.278).

Nesse contexto, ganha cada vez mais importância a necessidade de *fluidez* para a circulação de ideias, mensagens, produtos ou dinheiro, interessando aos atores hegemônicos (SANTOS, 2009, p.274). É essa necessidade de fluidez que observamos na demanda pela reestruturação dos portos no rio Uruguai, com o objetivo de facilitar o escoamento dos produtos regionais.

Segundo Silveira (1999, p.69), a ideia de flexibilidade surge para nomear um conjunto de normas que buscam criar um âmbito de fluidez nas relações entre as firmas, entre essas e os consumidores e com a força de trabalho. A chamada *desregulação* apresenta uma espécie de flexibilização das instâncias políticas nacionais.

No Uruguai, podemos demonstrar essa desregulação através de três exemplos: a Lei 15.939, de 1987, a chamada Lei Florestal (URUGUAI, 1987a); a Lei 15.921, também de 1987, a Lei das Zonas Francas (URUGUAI, 1987b); e a Lei 16.906, de 1998, a chamada Lei de Investimentos (URUGUAI, 1998). No caso da Lei Florestal, o seu Artigo 39 define que os bosques artificiais existentes estarão isentos de todo tributo nacional sobre a propriedade imóvel rural e da contribuição mobiliária rural. O artigo 4º define bosques como as associações vegetais nas quais predominam árvores de qualquer tamanho tanto para produzir madeira quanto para cumprir algum papel na conservação do solo. Já o artigo 66 afirma que o Poder Executivo poderá exonerar a importação de matérias-primas necessárias para o processamento de madeira de produção nacional, equipamentos, maquinário, veículos utilitários e implementos que se requerem para a instalação e funcionamento dessas empresas. A intenção de promover a indústria madeireira no Uruguai tem início com essa lei.

A Lei das Zonas Francas, em seu artigo 1º, aponta que o objetivo dessas zonas é o de promover investimentos, expandir exportações, incrementar a utilização de mão de obra nacional e incentivar a integração econômica

internacional (URUGUAI, 1987b). Nessas zonas, o Estado uruguaio concede benefícios, principalmente, isenções tributárias, para as seguintes atividades:

- Comercialização, depósito, armazenamento, condicionamento, seleção, classificação, fracionamento, manipulação ou mescla de mercadorias ou matérias-primas de procedência estrangeira ou nacional;
- Instalação e funcionamento de estabelecimentos fabris;
- Prestação de serviços financeiros, de informática, reparação e manutenção;
- Outros que se julguem benéficos para a economia nacional ou para a integração econômica e social dos Estados.

A Lei também cita, em seu Artigo 18, que os usuários das zonas francas devem empregar nas suas atividades um mínimo de 75% de pessoal constituído por cidadãos uruguaio, naturais ou legais, e, em seu Artigo 19, que os usuários das zonas francas estão isentos de todo tributo nacional, criado ou a ser criado.

Em relação às zonas francas, podemos citar o conceito de *porosidade territorial* formulado por Arroyo (2001, p.59). A autora define esse conceito como a qualidade que têm os territórios nacionais de ampliar e aprofundar a sua vinculação com o exterior, a partir do desenho de uma base normativa formada por um conjunto de ações cuja intencionalidade é a inserção externa desses territórios. Assim, observamos que as multinacionais ligadas ao beneficiamento da madeira no Uruguai, como a Montes del Plata e a UPM, estão instaladas em zonas francas.

Segundo o *Estudo de prefactibilidad del Proyecto Esclusas de San Antonio*, coordenado pelo professor Alejandro Noboa, da Universidad de la República (UDELAR), em 2016, existiam 12 zonas francas operando no território uruguaio (UDELAR, 2016, p.43). Aqui, destacamos as zonas francas industriais e comerciais de logística:

- Zona Franca Fray Bentos: onde desenvolve suas atividades a UPM, que se especializa na produção de celulose;
- Zona Franca Colonia: onde se desenvolvem principalmente as atividades da empresa Pepsico;

- Zona Franca Rivera: área que busca se transformar em um complexo industrial e logístico fundado na produção de madeira;
- Zona Franca Punta Pereira: onde se desenvolve a atividade da empresa Montes del Plata, dedicada à exportação de pasta de celulose;
- Zona Franca de Nueva Palmira: localizada próxima ao porto de Nueva Palmira, dedica-se à exportação de grãos;
- Zona Franca Florida: onde se desenvolvem atividades logísticas para toda a região;
- Zona Franca Libertad: parque comercial, industrial e de serviços, com foco em contêineres, veículos e máquinas rodoviárias.

Em relação à chamada Lei de Investimentos, o seu artigo 1º declara de interesse nacional a promoção e a proteção dos investimentos realizados por investidores nacionais e estrangeiros no território nacional (URUGUAI, 1998). Os artigos 2º e 3º estabelecem que o regime de admissão e tratamento dos investimentos estrangeiros deve ser o mesmo concedido a investidores nacionais, sem necessidade de autorização prévia ou registro. O artigo 4º estabelece que o Estado se compromete a não prejudicar a instalação, gestão, manutenção, uso, gozo ou disposição do investimento através de medidas injustificadas ou discriminatórias. O artigo 5º garante a livre transferência ao exterior de capitais, o que se efetuará em moeda livre de convertibilidade. Por fim, o Artigo 11 estabelece que se terá em conta o efeito de outorgamento de benefícios para os investimentos que facilitem o aumento e a diversificação das exportações do país, especialmente, aqueles que incorporem maior valor agregado nacional. A repercussão dessa lei no incentivo aos investimentos das multinacionais ligadas à madeira e à soja no Uruguai parece bastante clara, procurando fornecer segurança jurídica para os investidores.

### **3.3. Principais paralelos entre a globalização atual e a da *Belle Époque***

Neste item, a partir das obras de Arrighi (2009) e Piketty (2013), adotamos a ideia de que há padrões estruturais identificados na história do capitalismo global, com uma predominância atual, assim como no final do século

XIX e início do século XX, à financeirização da economia. No entanto, uma diferença fundamental, sugerida por Arrighi (2009, p.317), se refere à relação entre Estado e capital privado no processo atual. Enquanto na globalização da *Belle Époque* era impossível dissociar esses dois elementos, atualmente, observa-se uma autonomia cada vez maior das empresas multinacionais<sup>20</sup>, resultando em uma relativa perda de capacidade dos Estados nacionais. O processo de *reescalamento*, com o ganho de poder tanto das esferas subnacionais quanto das supranacionais, é um fenômeno que nos parece particular à globalização em seu estágio atual. Enquanto na globalização da *Belle Époque*, Estados e grandes conglomerados agiam conjuntamente para expandir seus poderes a partir de uma lógica territorialista, no período atual, podemos observar que as empresas multinacionais são responsáveis por relativizar a soberania dos Estados-nação.

Outra diferença importante se refere à expansão territorial do capitalismo nos dois períodos. No final do século XIX e início do XX, o capital, com a coordenação das grandes potências, se expandia em direção às colônias e outros territórios em busca de matérias-primas e de novos mercados consumidores para os seus produtos. Podemos apontar o caso do colonialismo, na África, e da expansão territorial, com o extermínio de indígenas em países independentes, como a Argentina.

Após a Segunda Guerra Mundial, ocorreu o deslocamento de parte da produção industrial para os países em desenvolvimento. A região mais beneficiada por esse deslocamento foi o leste asiático - primeiramente, no Japão, posteriormente em Hong Kong, Singapura, Coreia do Sul e Taiwan, e, finalmente, na China. Arrighi (1998, p.66) atribui esse deslocamento ao que ele chama de *sistema de subcontratação de múltiplas camadas*, centrado no Japão, a partir da década de 1970, com uma estrutura descentralizada de produção, com base em corporações de pequeno e médio porte, nos países supracitados do leste asiático. Assim, como exemplo, uma empresa japonesa podia contar

---

<sup>20</sup>Gilpin (2004, p.223) define empresa multinacional como “uma empresa de determinada nacionalidade com subsidiárias parcial ou integralmente controladas no interior de duas ou mais economias nacionais”. Essas empresas se expandem para o exterior basicamente através de Investimento Externo Direto (IDE). O objetivo desses investimentos é adquirir controle parcial ou completo sobre a comercialização, a produção e outras atividades em outra economia; o investimento pode ser em serviços, manufatura ou produção de *commodities*.

com subcontratantes primários em um país, que teriam subcontratantes secundários em outro país, e assim por diante. O resultado foi uma rede transnacional que garantiu a expansão do capital japonês por todo o leste asiático.

Ao contrário do período da *Belle Époque*, a expansão do capitalismo em direção a novos territórios, especificamente, o leste asiático, não se deu a partir do intercâmbio entre matérias-primas e produtos industrializados, mas sim, com a criação de um novo centro de acumulação resultante dos investimentos norte-americanos no Japão. Assim, houve um grande salto da hierarquia desse país, da semiperiferia para o núcleo orgânico do capitalismo mundial. No entanto, devemos observar que a troca entre matérias-primas e produtos industrializados ainda predomina quando se trata da relação entre países do núcleo orgânico e da periferia do que Arrighi (1998) chama de *sistemas mundiais*<sup>21</sup>.

Arrighi (2009, p.277) afirma que, no período anterior à Primeira Guerra Mundial, os Estados Unidos foram o país que mais captou investimentos da Grã-Bretanha, e aquele que deu aos investidores britânicos os maiores direitos sobre ativos estrangeiros e receitas futuras. Isso gerou o endividamento dos Estados Unidos em relação à Grã-Bretanha. No entanto, com a Primeira Guerra Mundial, tem início uma inversão dos papéis dos dois países, devido à demanda britânica de armamentos, máquinas e matérias-primas. Esse processo vai se encerrar com o início da hegemonia norte-americana após a Segunda Guerra Mundial.

Nesse sentido, podemos nos perguntar se o surgimento de um centro de acumulação no leste asiático pode se assemelhar ao processo de crescimento político-econômico dos Estados Unidos do final do século XIX e início do século XX. No entanto, embora o principal candidato a novo país hegemônico, a China,

---

<sup>21</sup> Aqui, podemos apontar algumas diferenças entre a teoria do subdesenvolvimento, da CEPAL, e a teoria dos sistemas mundiais. Segundo Arrighi (1998, p.148), Wallerstein tem o mérito de ter desvinculado o conceito de relações núcleo orgânico-periferia de qualquer par específico de produtos - tais como matérias-primas *versus* produtos manufaturados, como na teoria da CEPAL - ou de qualquer par específico de regiões/países. A grande diferença de recompensas obtidas pelos países do núcleo orgânico e da periferia seria resultado de: a) controlar o acesso de todas as principais cadeias de mercadorias aos escoadouros que garantam melhor remuneração; b) fornecer a infraestrutura e os serviços exigidos por atividades típicas de núcleo orgânico; c) criar um clima político favorável à capacidade empresarial capitalista (ARRIGHI, 1998, p.155).

apresente crescimento econômico substancial desde a década de 1990, ainda não conseguiu superar os Estados Unidos no poderio militar.



#### **4. A CRISE DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO NA BACIA DO PRATA E AS PRINCIPAIS REPERCUSSÕES NA FRONTEIRA ENTRE ARGENTINA E URUGUAI**

O Mercosul cumpriu um papel fundamental na Bacia do Prata na medida em que contribuiu para aumentar os fluxos comerciais e promover uma integração política relativa entre os países da região. No entanto, mesmo com uma agenda de promoção da integração que vai além dos aspectos econômicos, o bloco vem avançando muito pouco em direção à supranacionalidade. Além disso, a morosidade nas iniciativas de promoção da cooperação transfronteiriça por parte do bloco tem levado suas regiões a buscarem essa cooperação de forma independente do próprio Mercosul.

Este capítulo discute, primeiramente, o Tratado da Bacia do Prata, assinado, em 1969, por Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Bolívia, e que apresenta um caráter intergovernamental de estabelecimento de consensos e viabilização de melhorias na infraestrutura física da Bacia. Posteriormente, é abordada a crise do processo de integração do Mercosul com base nos conceitos de Mattli (1999). Por fim, são abordadas as principais políticas binacionais de integração fronteiriça entre Argentina e Uruguai.

##### **4.1. O Tratado da Bacia do Prata e o modelo intergovernamental de integração regional**

Desde a Revolução Francesa e sob o impulso das ideias de liberdade proclamadas por ela, a ideia de liberdade de navegação começou a ser correntemente aceita (FAO, 1981, p.07). O princípio da liberdade de navegação chega, assim, a ser proposto, primeiramente, em benefício dos Estados ribeirinhos – Ata Final do Congresso de Viena, de 1815 – e após em favor de todas as nações, não em termos gerais, mas com referência a determinadas vias navegáveis. Ao mesmo tempo, com a afirmação da liberdade de navegação, surgiu a necessidade da compreensão entre os Estados para a administração dos cursos d'água e a proibição de medidas fiscais que não sejam aquelas

destinadas ao pagamento por serviços prestados para melhorar a navegabilidade dos rios internacionais (FAO, 1981, p.08).

Silva (2023, p.15) afirma que a livre navegação na Bacia do Prata só foi conseguida após uma série de conflitos que se desenvolveram em meados do século XIX e que envolveram a cidade de Buenos Aires, as províncias mediterrânicas argentinas, a República do Uruguai, o Império do Brasil, o Paraguai, a França e a Inglaterra. Segundo o autor (SILVA, 2023, p.15):

O monopólio do comércio e da tributação aduaneira no rio da Prata e seus tributários era realizado exclusivamente no porto franco de Buenos Aires, o que contrariava os interesses de outros países ripários, das potências estrangeiras e das outras províncias da Confederação Argentina, que pretendiam extrair maior renda do comércio de charque e de carnes na região do Prata. Por esse motivo, os tratados de livre navegação entre os países que disputavam o acesso às vias navegáveis dos rios Paraguai, Paraná e Uruguai foram assinados à revelia do governo de Buenos Aires, no período da administração de Juan Manuel Rosas.

Segundo a FAO (1981, p.04), também no século XIX, começa-se a utilizar frequentemente os termos *rios* ou *lagos internacionais*, expressões que estavam contidas no Artigo 108 da Ata Final do Congresso de Viena, de 1815. Essas expressões se referem a vias de água navegáveis de interesse para dois ou mais Estados, isso porque cruzam esses Estados (rios internacionais sucessivos) ou porque servem para delimitá-los (rios internacionais contíguos), ou a lagos cruzados por uma fronteira ou rodeados por vários Estados ribeirinhos (lagos internacionais ou lagos fronteiriços). Em 1885, a Ata de Berlim definia os rios Congo e Níger, na África, como rios internacionais, sujeitos a normativas internacionais. Historicamente, diferentes critérios de natureza geográfica, jurídica e funcional foram considerados para o conceitos de rios ou lagos internacionais, entre eles (FAO, 1981, p.05):

- Atravessavam ou delimitavam territórios pertencentes a diferentes Estados;
- A característica de sua navegabilidade internacional, desaguando no mar;
- A potencialidade para diversos usos além da navegação, como a irrigação, a produção de energia elétrica, etc.

Posteriormente, surge a expressão *sistema de rios ou lagos internacionais*, por causa da extensão das regras de navegação aos afluentes, canais e cursos secundários, assim como ao rio principal. Em 1958, na Conferência de Nova Iorque, a International Law Association (ILA) reconheceu, pela primeira vez, o conceito de *bacia hidrográfica internacional*, definida como uma área, dentro do território de dois ou mais Estados, na qual todas as correntes de águas superficiais, tanto naturais, quanto artificiais, escoam numa saída comum, quer seja ao mar, lago, ou algum lugar mediterrâneo desde o qual não haja saída permanente para o mar (SOLA, 2015, p.31).

Em 1966, foi realizada a 52ª Conferência da ILA, em Helsinque, na qual se definiram regras que se tornaram um marco na regulação das bacias hidrográficas. Segundo Villela (1984, p.153), as chamadas Regras de Helsinque constituíram um divisor de águas entre o direito internacional do passado, que priorizava a navegação, e o direito internacional moderno que, não privilegiando mais a navegação, distingue inúmeras outras utilizações rentáveis, não mais dos rios isoladamente considerados, mas das bacias hidrográficas de que são partes. Pode-se afirmar que o Tratado da Bacia do Prata teve clara influência das Regras de Helsinque.

O Artigo 2º das Regras de Helsinque define bacia hidrográfica internacional como uma zona geográfica que se estende pelo território de dois ou mais Estados e está demarcada pela linha divisória de um sistema hidrográfico de águas superficiais e subterrâneas que fluem para uma saída comum (FAO, 1981, p.06). O Artigo 4º definiu que os Estados que compõem a bacia devem possuir uma quota razoável e equitativa na utilização de suas águas. Essa quota é baseada em onze enumerados:

- A geografia da bacia, em particular a extensão da zona de deságue no território de cada Estado ribeirinho;
- A hidrologia da bacia, em particular a contribuição de água por cada Estado ribeirinho;
- O clima da bacia;
- A utilização passada das águas da bacia, e em particular sua utilização atual;

- As necessidades econômicas e sociais de cada Estado da bacia;
- A população que necessita das águas da bacia em cada Estado ribeirinho;
- Os custos comparativos de outros meios que se possam adotar para satisfazer as necessidades econômicas e sociais de cada Estado da bacia;
- A disponibilidade de outros recursos;
- A prevenção do (des)aproveitamento não necessário no emprego das águas da bacia;
- A possibilidade de que a indenização a um ou mais Estados corribeirinhos da bacia seja um meio de regular conflitos entre usuários;
- O grau em que podem se satisfazer as necessidades de um Estado ribeirinho sem causar prejuízo notável a um Estado corribeirinho.

Segundo Sola (2015, p.76), os antecedentes históricos do Tratado da Bacia do Prata nos remetem ao início da década de 1960, quando o Brasil encomendou estudos a fim de avaliar a potencialidade hidrelétrica do rio Paraná, em sua área contígua ao Paraguai. Os relatórios sugeriram que se desviasse em 60 quilômetros as águas do rio, o que desagradou o governo paraguaio. Por sua vez, o governo argentino acompanhava com muito interesse esses incidentes diplomáticos entre 1962 e 1966, visto que o rio Paraná segue pelo seu território.

Em 1966, foi assinada, pelo Brasil e pelo Paraguai, a Ata de Iguazu, que foi resultado de várias negociações entre os dois países. Nela, foi identificada a necessidade de um estudo comum e levantamento de possibilidades econômicas, em particular, dos recursos hidráulicos, e expressado que o aproveitamento da energia de Salto Grande das Sete Quedas ou Salto de Guaíra seria feito em condomínio pelos dois países (SOLA, 2015, p.77).

Em 1967, por iniciativa da Argentina, ocorreu a Primeira Reunião dos Cinco Chanceleres dos Países da Bacia do Prata. A Declaração de Buenos Aires, que resultou da reunião, apontava a decisão de realizar estudos conjuntos

e integrais da Bacia do Prata, priorizando os seguintes temas (VILLELA, 1984, p.150):

- Facilidade e assistência à navegação, estabelecimento de novos portos fluviais e aperfeiçoamento dos já existentes; estudos hidrelétricos com vistas à integração energética da bacia; instalação de serviços de água para usos domésticos, sanitários e industriais e para a irrigação; controle de cheias, inundações e da erosão; conservação da vida animal e vegetal;
- Interconexão rodoviária, fluvial, ferroviária e aérea, construção de condutos e estabelecimento de um sistema eficiente de telecomunicações;
- Complementação regional mediante promoção e implantação de indústrias de interesse para o desenvolvimento da bacia;
- Complementação econômica de áreas limítrofes;
- Cooperação mútua em programas de educação, saúde e combate às epidemias.

A Ata também apontou a constituição de um Comitê Intergovernamental Coordenador (CIC), que tomaria decisões pelo voto unânime de seus membros.

A Segunda Reunião de Chanceleres dos Países da Bacia do Prata foi realizada em Santa Cruz de la Sierra, na Bolívia, entre os dias 18 e 20 de maio de 1968. Nessa reunião, foi definido um estatuto para o CIC.

O Tratado da Bacia do Prata foi assinado em 23 de abril de 1969 e entrou em vigor em 14 de agosto de 1970 (SOLA, 2015, p.79). Em seu Artigo 1º, o texto afirma que o objetivo primordial do tratado é o desenvolvimento e a integração física da Bacia do Prata e de suas áreas de influência direta e ponderável. No mesmo Artigo, o Tratado aponta que os Estados identificarão áreas de interesse comum, realizarão estudos, programas e obras, formularão entendimentos operativos e instrumentos jurídicos para, praticamente, os mesmos temas da Declaração de Buenos Aires. No entanto, o item *b)* estabelece também a utilização racional do recurso água pela regularização dos cursos e aproveitamento múltiplo e equitativo. Esse item possui clara influência das Regras de Helsinque (VILLELA, 1984, p.155).

O Artigo 5º afirma que a ação coletiva dos contratantes deverá se desenvolver sem prejuízo dos projetos e empreendimentos que decidam executar em seus respectivos territórios. Por sua vez, o Artigo 6º estabelece que o Tratado não impedirá os contratantes de concluir acordos específicos ou parciais, bilaterais ou multilaterais, destinado à consecução dos objetivos gerais de desenvolvimento da bacia. Nesses dois artigos está presente uma característica importante desse processo de integração, que é a ausência de supranacionalidade.

Esse caráter intergovernamental também está presente no CIC. A função desse Comitê é a de reunir esforços entre os países platinos para a gestão amplamente estruturada para atender a promoção do desenvolvimento socioeconômico na captação das águas dos rios. Os instrumentos e as estratégias de como gerir incluem pesquisas conjuntas, financiamentos conjuntos, projetos de aproveitamento das águas e conhecimento das condições ambientais. No entanto, é uma instituição que, apesar de possuir representantes políticos, concentra seu trabalho em questões técnicas e não funciona como um órgão de solução de controvérsias (SOLA, 2015, p.231). De acordo com Sola (2015, p.232):

Em regra, os esforços na administração dos rios componentes da Bacia do Prata são exclusivamente intergovernamentais (órgãos de tomada de decisão formados exclusivamente por representantes dos Estados, tomadas de decisão por unanimidade e ausência de competências normativas), sem elementos significativos de supranacionalidade (corpo de funcionários independentes com poder decisório, sistemas de tomada de decisão por maioria e emissão de regras diretamente aplicáveis aos Estados), o que é agravado pela falta de competências específicas para a solução de controvérsias.

Após a assinatura do Tratado, foi realizada uma série de atos de implementação. Nesse sentido, pode-se destacar, primeiramente, a Resolução N° 5, que cria o FONPLATA para o financiamento dos projetos relativos à Bacia, determinando que ele teria personalidade jurídica (VILLELA, 1984, p.167). Para a aprovação dos financiamentos, seria levada em conta uma distribuição geográfica harmônica entre os países-membros, considerando-se preferencialmente a Bolívia, o Paraguai e o Uruguai.

Por outro lado, a Resolução N° 25, mais conhecida como Declaração de Assunção, estabelece, principalmente que, nos rios internacionais contíguos da Bacia, a soberania é compartilhada entre os Estados ribeirinhos e qualquer aproveitamento de suas águas deverá ser precedido de um acordo bilateral. Nos rios internacionais de curso sucessivo, cada Estado pode aproveitar as águas conforme suas necessidades, desde que não cause prejuízo sensível a outro Estado da Bacia (VILLELA, 1984, p.169).

Segundo Prats (1980, p.24), o Relatório sobre a Bacia do Prata, de 1968-1969, desenvolvido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a pedido do CIC, apontou 86 projetos a serem implementados para a cooperação na Bacia. Entre Argentina e Uruguai, pode-se destacar os seguintes:

- Número 39: sobre o rio Uruguai, um projeto perseguindo os seguintes objetivos: energia elétrica, irrigação, controle de inundações e navegabilidade;
- Número 57: sobre o rio Uruguai, a construção de uma ponte entre Colón e Paysandú;
- Número 58: sobre o rio Uruguai, a construção de uma ponte entre Puerto Unzué e Fray Bentos;
- Número 86: um projeto relativamente grandioso de construção de uma ponte entre La Plata e Colonia.

É importante afirmar que as pontes previstas nos projetos 57 e 58 foram construídas posteriormente, na década de 1970. O mesmo ocorreu em relação ao projeto de número 39, com a construção da represa de Salto Grande.

#### **4.2. A crise do modelo de integração supranacional do Mercosul e suas repercussões nas políticas de cooperação fronteiriça regionais**

Este subcapítulo tem como base a análise de Mattli (1999), situada na esfera da Economia Política, sobre as forças que dirigem os processos de integração regional. Mattli (1999, p.12-13) coloca dois grupos de condições que devem ser alcançados para o sucesso da integração: o primeiro, no lado da demanda; e o segundo, no lado da oferta.

Em relação à demanda, os processos de integração regional devem ser vistos como uma tentativa de internalizar custos de externalidades<sup>22</sup> que cruzam as fronteiras de um grupo de países. Essas externalidades aumentam com as incertezas econômicas e políticas que os atores do mercado enfrentam quando lidam com empresas e governos estrangeiros. Isso gera uma demanda por regras, regulações e políticas que diminuam os custos de tais externalidades.

Como exemplo da pressão de atores do mercado por essa internalização de custos, Mattli (1999, p.73) cita a pressão de empresas privadas, no processo de integração europeia, para o cumprimento do Artigo 77 do Tratado de Roma<sup>23</sup>, de 1957, o qual autorizava a Corte Europeia de Justiça a estabelecer regras preliminares em qualquer questão envolvendo a interpretação da lei da Comunidade Econômica Europeia (CEE) que surgisse nas cortes nacionais. Dessa forma, passaria a haver a primazia das leis da CEE em detrimento das dos Estados-nação europeus. A pressão por integração regional se origina, assim, no mercado. Os pré-requisitos para a demanda por integração seriam a complementaridade das economias dos países envolvidos e um tamanho de mercado que oferecesse importantes economias de escala.

No que se refere à oferta, Mattli (1999, p.13) coloca a importância da estagnação econômica para a disposição dos líderes políticos dos países atenderem as demandas dos atores do mercado por regras, regulações e políticas de integração regional. Para ele, não há motivo para os líderes adotarem a integração com países vizinhos quando existe crescimento econômico baseado em políticas nacionais. No entanto, mesmo quando há essa disposição para a integração, questões de justiça e de disputas de distribuição dos ganhos da cooperação entre os países levam à necessidade da presença de um país com liderança na região que sirva como ponto focal para a

---

<sup>22</sup> As externalidades envolvem interdependência de utilidades ou de funções de produção. Como exemplo de externalidade negativa, pode-se exemplificar os efluentes descarregados por uma indústria à montante de determinado rio, no país A, os quais podem impactar na atividade de pesca à jusante do mesmo rio, no país B.

<sup>23</sup> Segundo Pecequillo (2014, p.11), o Tratado de Roma deu, efetivamente, origem ao bloco e é considerado o início da integração europeia. O Tratado detinha pilares econômicos e político-estratégicos: a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM). A Euratom, como outras iniciativas estratégicas, encontraria rápido esvaziamento, enquanto a CEE seguiria pelo caminho oposto. Eram parte integrante do bloco a França, a Alemanha Ocidental, a Itália, a Bélgica, a Holanda e Luxemburgo.



coordenação, ajudando a amenizar as possíveis tensões através de uma atuação como *paymaster*.

Como exemplo de *paymaster*, Mattli (1999, p.104) cita a atuação da Alemanha no orçamento da União Europeia, distribuindo recursos substanciais através do Fundo de Desenvolvimento Regional Europeu, do Fundo Social Europeu e do Fundo de Coesão. A liderança da Alemanha ocorre devido ao fato de que esse país depende tanto de seus parceiros europeus quanto eles dependem da Alemanha. Assim, cada medida que aumente a estabilidade e a segurança do comércio e do investimento na Europa deve passar por esse país.

Mas é possível identificar essas mesmas condições no processo de integração na Bacia do Prata? Uma primeira tentativa de aproximação entre os países da Bacia do Prata se deu no contexto da constituição da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), em 1960, com o Tratado de Montevideu, incentivada pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), que considerava a integração comercial como uma medida para aumentar o mercado ainda restrito dos países da América Latina. A ALALC chegou a reunir onze países latino-americanos, em uma proposta de zona de livre comércio a se realizar em quatro triênios.

Nesse contexto, seguindo as teorias da CEPAL, a integração regional seria promovida por Estados interventores, protagonistas em relação às forças do mercado. Os Estados promoveriam a substituição de importações através da diminuição de barreiras tarifárias, na escala interna ao bloco, mas constituindo um bloco fechado em relação a Estados-nação de fora, com um alto protecionismo comercial visando à industrialização (GINESTA, 1999, p.51). Mattli (1999, p.140) vê esse primeiro processo de integração como resultado da criação da CEE, o que gerou um choque econômico nos países latino-americanos, afetados pelas políticas protecionistas do bloco em relação à agricultura.

No entanto, os resultados da ALALC foram medíocres. Enquanto a média do comércio intrarregional dos países da ALALC era de 8,7% entre 1952 e 1960, no período entre 1961 e 1964, o percentual havia caído para 7,9% (MATTLI, 1999, p.142). Ginesta (1999, p.51) afirma que as estruturas

econômicas dos países latino-americanos eram pouco aptas para a integração: grandes setores públicos intocáveis; médias e pequenas empresas concebidas para os mercados locais, sem experiência nem organização exportadora; e ausência de antecedentes de correntes locais de comércio importantes entre os países, pois esse estava orientado de forma bilateral para os países centrais de fora da região. Segundo Cervo (2013, p.77):

O bom funcionamento da ALALC, desde seus primeiros anos, esteve comprometido pela natureza fechada e protecionista do modelo de desenvolvimento adotado isoladamente por seus membros, pela competição por pequenas áreas de preeminência entre os grandes países da América do Sul e pela dificuldade de compartilhar interesses.

Mattli (1999) realiza uma análise do fracasso do processo de integração desse período, que ele chama de *primeira onda de integração na América Latina*, com a falta de demanda sustentável por integração e marcado por lideranças regionais falhas. O aumento no comércio global, com a diminuição das tarifas nas rodadas do General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), e a concessão da CEE de acesso preferencial ao mercado a um número cada vez maior de países, fez com que o objetivo inicial da integração fosse esquecido (MATTLI, 1999, p.146). A heterogeneidade dos países da América Latina também levantava a necessidade de uma liderança regional que arcasse com os custos da integração, como no caso da Alemanha, o que Brasil, Argentina e México não estavam dispostos a fazer.

A partir dos resultados medíocres da ALALC e da crítica à sua rigidez, ocorreu um estímulo para os países latino-americanos constituírem sistemas sub-regionais de integração física ou econômica, processo que ocorreu nos anos 1980 e 1990 com a criação da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e, posteriormente, do Mercosul. A ALADI, criada em 1980, abandonava a ideia de se alcançar, em um prazo relativamente breve, uma zona de livre comércio que abarcasse os onze países signatários do tratado de 1960 (GINESTA, 1999, p.54). Assim, a ALADI funcionava como um mecanismo jurídico para fazer possível os acordos por pares ou por grupos de países, entre membros do GATT, porque o tratado de 1980 abandonou o princípio de multilateralidade estabelecido no tratado de 1960.

Em relação ao Mercosul, esse surgiu a partir da aproximação entre Brasil e Argentina, com a redemocratização dos dois países, nos anos 1980, e a solução de conflitos, como os relativos às hidrelétricas na região da Bacia do Prata, com a assinatura do Acordo Tripartite Itaipu-Corpus, em 1979. Também foi importante para a aproximação entre os dois países a criação da ALADI, permitindo uma maior flexibilização do processo de integração. Em 1986, ocorreu a assinatura do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) entre os presidentes do Brasil e da Argentina, Sarney e Alfonsín, ainda dentro do paradigma de substituição de importações e protecionismo. A assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, em 1988, propunha a construção de um espaço econômico integrado entre os dois países no prazo de dez anos.

Em 1990, já sob os governos neoliberais de Collor, no Brasil, e Menem, na Argentina, ocorreu a assinatura da Ata de Buenos Aires, com previsão de redução tarifária e de criação de uma Tarifa Externa Comum (TEC). É nesse contexto da integração, com uma perspectiva comercialista e liberalizante, que se insere o Mercosul. Essas alternâncias quanto a posturas mais nacionalistas ou mais liberais pautaram o processo de integração na Bacia do Prata, refletindo-se nas discussões atuais sobre os rumos do bloco.

O Mercosul se inseriu na região da Bacia do Prata, na década de 1990, com uma proposta inicial de *regionalismo aberto*, com uma concepção de que a integração levaria os países, inicialmente, a um processo de abertura econômica e permitiria, por meio da associação a outros países, criar novas possibilidades de inserção internacional e de fortalecimento da capacidade de barganha nas negociações com outros países ou em fóruns multilaterais (ONU, 2006, p.304). Briceño Ruiz (2013a, p.263) define esse modelo como *regionalismo estratégico*, na medida em que ocorre a liberalização comercial e a busca de integração à economia mundial, embora ocorra a proteção de setores considerados estratégicos. Um exemplo seria o setor automotivo de Brasil e Argentina, regulamentado por tratados bilaterais que permitem formas de comércio compensado. Essa proposta para o Mercosul contrariava os preceitos do

regionalismo fechado da integração<sup>24</sup>, propostos pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), que teve na ALALC sua principal representante.

Outra iniciativa que se dá dentro dos preceitos do *regionalismo aberto* é a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), no ano de 2000, com uma agenda de projetos prioritários nas áreas de comunicação, transporte e energética, para a integração da América do Sul na economia global. A IIRSA não financia, mas recolhe recursos do setor público, da iniciativa privada e de instituições de fomento, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômica e Social (BNDES), a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o FONPLATA (CERVO, 2013, p.263). Segundo Scheibe (2018, p.139), a IIRSA é:

(...) above all designed to reduce the constraints on economic activities already underway and often playing a preponderant role in national economies. It is also in this sense that many of the critics over IIRSA point out that the architecture of Hubs prioritizes structures that contribute to maximizing development strategies based on extractive export economic activities.

O eixo da IIRSA cuja área de influência corresponde, em maior proporção, ao que identificamos como Bacia do Prata é o da Hidrovia Paraguai-Paraná. O objetivo principal desse eixo é consolidar a hidrovia como alternativa para o transporte de cargas entre os países (SCHEIBE, 2018, p.145). A bacia do rio Uruguai se insere nesse eixo, com uma lista de quinze (15) projetos prioritários (IIRSA, s.d, p.127):

- Projeto binacional melhoramento da navegabilidade no rio Uruguai;
- Recuperação do ramal ferroviário Zárate-Posadas;
- Melhoria dos acessos fluviais aos portos no rio Uruguai;
- Ampliação do porto San Javier;

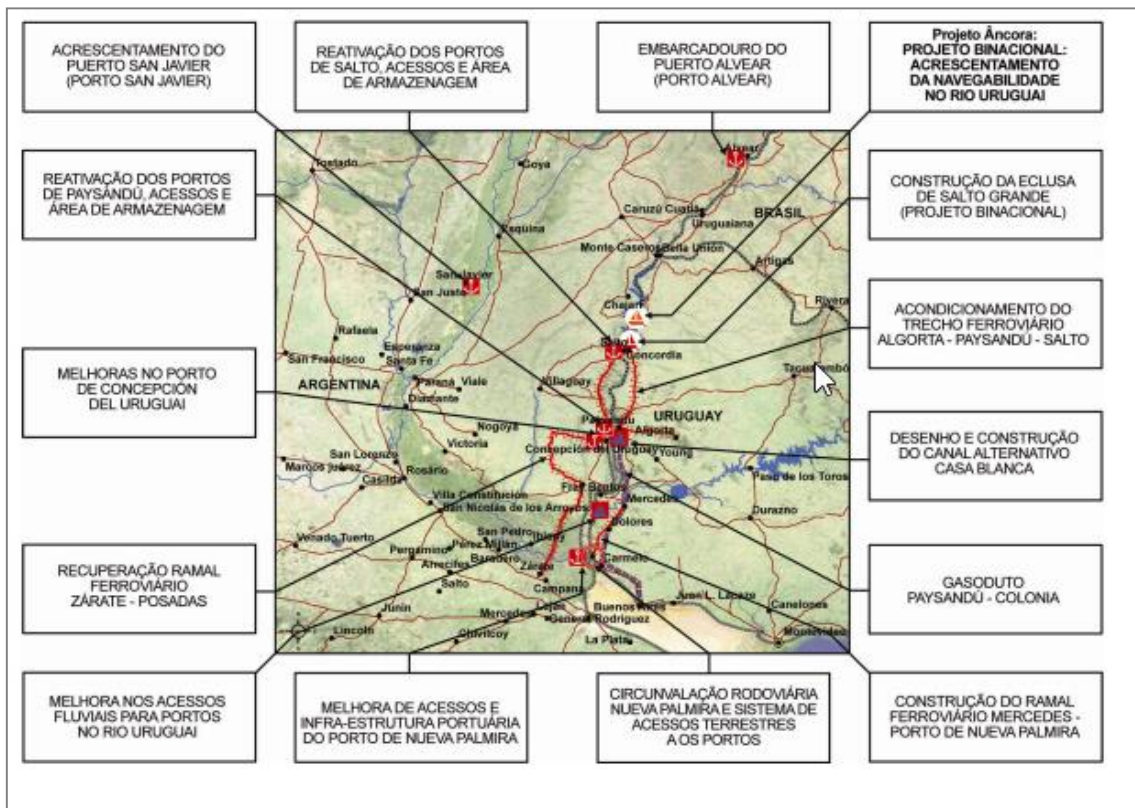
---

<sup>24</sup> Conforme afirmado anteriormente, segundo este modelo da CEPAL, os países deveriam desenvolver uma zona de livre comércio protegida por altas tarifas, a fim de privilegiar a industrialização e o processo de substituição de importações.

- Cais do porto Alvear;
- Melhorias no porto de Concepción del Uruguay;
- Construção da eclusa de Salto Grande (projeto binacional);
- Gasoduto Paysandú-Colonia;
- Construção do ramal ferroviário Mercedes- Porto de Nueva Palmira;
- Recondicionamento do trecho ferroviário Algorta-Paysandú-Salto;
- Traçado e construção do canal alternativo Casa Blanca;
- Melhoria de acessos e infraestrutura portuária do porto de Nueva Palmira;
- Reativação dos portos de Paysandú, acessos e área de armazenagem;
- Reativação dos portos de Salto, acessos e área de armazenagem;
- Circunvalação rodoviária de Nueva Palmira e sistema de acessos terrestres aos portos.

A Figura 2 demonstra a localização desses projetos:

Figura 2: Localização dos projetos do Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná da IIRSA – Grupo 5



Fonte: IIRSA (s.d., p.126)

No período 1999-2002, o Mercosul passou por uma crise decorrente da desvalorização da moeda brasileira de 1999 e da crise econômica argentina, o que provocou uma queda no intercâmbio comercial entre os países do bloco. Esse sentido *comercialista* da integração do Mercosul teve uma inversão a partir dos anos 2000, com a eleição de governos de esquerda na região e com a revisão das posições internacionais de seus países, o que já vinha ocorrendo desde o final dos anos 1990, com as crises econômicas da Ásia (1997), Rússia (1998) e Brasil (1999). Veiga e Rios (2011, p.84) definem a integração decorrente desse processo na região de *regionalismo pós-liberal*, com a redução da importância da dimensão comercial da integração e a ampliação da agenda, indo além dos limites da temática econômica. Nesse aspecto, o regionalismo pós-liberal apresentou alguns avanços.

Além disso, na própria temática econômica, ocorreu uma retomada das antigas preocupações da CEPAL com a integração produtiva e a formação de

cadeias produtivas entre os países da região, visando ao desenvolvimento industrial conjunto e à busca de unificação das economias com base na solidariedade (BRICEÑO RUIZ, 2013b, p.17). A criação do Fundo para Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (FOCEM), em 2005, se inseriu nesse esforço de promover a integração produtiva dos países do bloco, privilegiando os países menos desenvolvidos. Outra iniciativa importante foi a criação do Programa de Integração Produtiva do Mercosul, em 2008.

Também é importante afirmar que o regionalismo pós-liberal não foi hegemônico em toda a América Latina. Briceño Ruiz (2014, p.29) aponta duas estratégias de integração entre os países latino-americanos a partir do fim da convergência neoliberal:

- Alguns países como o México, o Chile, a Colômbia, o Peru e a maior parte dos da América Central não modificaram o seu compromisso com a liberalização do comércio, promoção de investimentos e regulação de questões vinculadas ao comércio;
- Países como o Brasil, a Argentina, a Venezuela e a Bolívia desenvolveram uma estratégia regional mediante a promoção de esquemas em que o comércio e o investimento não eram centrais: a) um primeiro que está vinculado ao enfoque estruturalista e desenvolvimento da integração regional, com políticas de inclusão social e industrialização regional; b) um enfoque mais político, que rechaça a prioridade da economia como fundamento da integração regional, como a Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA).

Por sua vez, Cerro (2013, p.249-251) destaca três modelos de inserção internacional na América do Sul:

- A inserção geopolítica, perceptível nas relações internacionais da Venezuela de Hugo Chávez, na Bolívia de Evo Morales e no Equador de Rafael Correa. Caracteriza-se pela crítica radical ao neoliberalismo, pela aversão à globalização, pelo refluxo da

- estatização de empresas e pela seleção de parceiros externos com base no critério de confrontação ideológica ou geopolítica;
- A inserção comercialista, que tem como protótipo o Chile e como seguidores mais próximos a Colômbia e o Peru. Trata-se de um modelo globalista, porém liberal e primário-exportador, ademais subordinado ao bilateralismo das grandes potências, cuja ação tende a prejudicar a integração regional. Seus parâmetros são estabelecidos pelos tratados de livre comércio;
  - A inserção industrialista, que tem como protótipo o Brasil, porém é seguido no plano político pela Argentina e atrela os demais membros do Mercosul. Tem aversão pelos tratados de livre comércio, entendendo que põem em risco a vocação industrial, e prefere a ordem econômica traçada nas mesas de negociação multilateral, especialmente a OMC, o G20 e outras coalizões caracterizadas por convergência de interesses e de visões de mundo, como Ibas (Índia, Brasil e África do Sul) e Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul).

No entanto, mesmo no que se refere às questões político-institucionais, o regionalismo pós-liberal avançou muito pouco, com pouca tendência à supranacionalidade. Além disso, a integração econômica é um componente inescapável do processo de integração, sendo negligenciado no Mercosul por medidas unilaterais.

Mallman (2013) afirma que o Brasil ocupava, durante o período pós-liberal, o papel de *paymaster* no processo de integração sul-americano. Os custos pagos pelo Brasil nesse processo poderiam ser agrupados em três categorias (MALLMAN, 2013, p.200-201):

Uma é alusiva à institucionalização do processo de integração mediante a criação de fóruns especializados como o Conselho Sul-Americano de Defesa, o Parlasul, a Unasul, os custos nesses casos são essencialmente políticos e decorrem dos esforços de negociação e do empenho em viabilizar a cooperação. Outro grupo de custos diz respeito às iniciativas de adoção de políticas regionais voltadas às reduções das assimetrias e ao conhecimento mútuo, tais como a criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM); do Programa de Substituição Competitiva de Importações (PSCI); empréstimos subsidiados (BNDES), da Universidade da Integração Latino-Americana (UNILA), do Mercosul Educacional e do Instituto Social do



Mercosul. A terceira categoria de custos alude à manutenção dos canais de cooperação.

Contudo, para a autora, esse papel do Brasil entrava em contradição com as condições tidas como essenciais para o processo de integração, as quais eram ausentes na região. Pode-se citar as assimetrias entre os países sul-americanos, que veem o Brasil como o principal beneficiário do processo, e a existência de instabilidades políticas.

Contribui para isso a diversificação dos intercâmbios comerciais do Brasil, o que se refletiu na perda de importância do bloco no comércio exterior do país. Na medida em que o Brasil se constitui como *paymaster* do processo de integração, considera-se a diminuição da interdependência entre os países prejudicial ao processo.

Malamud (2013) acrescenta, às condições de oferta e demanda de Mattli (1999), uma terceira condição, que explicaria fatores de inércia: as instituições. As condições de inércia assumem a forma de condições de demanda e oferta que se institucionalizam, vinculando-se a acordos anteriores e criando efeitos de *path dependance* (MALAMUD, 2013, p. 231). Elas podem proteger o processo de integração quando há uma queda na oferta ou na demanda, mas também podem torná-lo rígido demais. No Mercosul, para o autor, as condições de demanda são poucas, as de oferta estão em sua maioria inativas e foram criadas condições ineficazes de inércia.

Assim, em relação à demanda, embora tenha havido um aumento da interdependência interna ao bloco anterior a 1999, essa vem caindo continuamente e a interdependência em relação à China vem aumentando. As perspectivas em relação ao aprofundamento da integração regional estão limitadas pelo pequeno tamanho do mercado e por uma base de exportação relativamente restrita (MALAMUD, 2013, p.233).

No que se refere à oferta, essa se vê dificultada na medida em que o único país possível de se constituir em *paymaster*, o Brasil, o qual possui o maior Produto Interno Bruto (PIB) da região, não possui o maior PIB *per capita*, o que dificulta as autoridades brasileiras legitimarem subsídios para a integração (MALAMUD, 2013, p.240), como os realizados pela Alemanha na União

Europeia. Já em relação às condições de inércia, podemos fazer um paralelo com o caso supracitado por Mattli (1999) de pressão dos atores do mercado na União Europeia para que a solução de conflitos econômicos se desse em nível supranacional. No caso do Mercosul, esse depende exclusivamente de governos nacionais para incorporação legal e aplicação de normas. Esse fato resulta em uma situação peculiar, na qual as leis aprovadas pelo Conselho são aprovadas por um parlamento nacional, mas ainda não passam a vigorar em nenhum dos países-membros, nem mesmo naquele que aprovou a lei, pois ela passa a vigorar apenas quando ratificada por todos os parlamentos nacionais (MALAMUD, 2013, p.248.).

Comini e Tussie (2016), ao abordar o período Macri (2015-2019) na Argentina, analisam a reformulação de um regionalismo pós-hegemônico multiaxial em regionalismo aberto uniaxial. O regionalismo aberto uniaxial - modelo para processos de integração como o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) e a criação do próprio Mercosul – é baseado no eixo econômico-comercial. Segundo os autores, quando esse eixo principal apresenta complicações, entra em conflito a própria razão de ser do processo de integração, afetando negativamente o funcionamento das demais engrenagens (COMINI, TUSSIE; 2016, p.08). Já o pós-hegemonismo multiaxial, presente nos governos de esquerda da região, possui a ideia de multiaxialidade, sem um eixo central, avançando em várias áreas de forma simultânea. Nos modelos multiaxiais não são necessariamente sempre os mesmos eixos que mobilizam o processo de integração, já que esse pode variar segundo o tempo e o espaço.

Em relação às políticas para suas fronteiras, Pessoa e Souza (2021, p.225) afirmam que a inserção da pauta fronteiriça no Mercosul não se dá de forma linear e homogênea. Nesse sentido, o período *comercialista* do bloco teve como meta para as regiões fronteiriças a maximização da eficiência alfandegária e de controle migratório. Em 1999, a assinatura do Acordo sobre Trânsito Vicinal Fronteiriço, que busca facilitar a circulação e o cruzamento de fronteira aos domiciliados em municípios contíguos de dois ou mais Estados do Mercosul, marca um ponto de inflexão importante na temática fronteiriça no bloco (PESSOA, SOUZA; 2021, p.231).

A partir desse avanço, em 2002, é criado o Grupo *Ad Hoc* de Integração Fronteiriça no Mercosul (GAHIF), responsável por coordenar os projetos e planos para a integração fronteiriça no Mercosul. O grupo concentrou esforços nas negociações do termo do Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas do Mercosul, porém, sem sucesso (PESSOA, SOUZA; 2021, p.232).

Conforme afirmamos anteriormente, nesse período de *regionalismo pós-liberal*, destaca-se a criação do FOCEM, que passa a atentar para a correção de suas assimetrias. Pautasso (2012, p.10), ao tratar da reorientação da diplomacia brasileira sob o governo Lula e sua relação com o FOCEM, afirma que:

Mais do que uma iniciativa pontual, o fundo revela uma mudança de perspectiva sobre a integração regional desencadeada a partir da crise do Mercosul (1999-2001). Esta foi, sobretudo, a crise da agenda neoliberal e, com efeito, da concepção de integração baseada predominantemente no estímulo comercial intrabloco por meio da redução tarifária.

O FOCEM, assinado em 2004 pelos Estados que constituem o Mercosul<sup>25</sup>, prevê o financiamento de programas de convergência estrutural, de desenvolvimento da competitividade, de coesão social e o fortalecimento da estrutura institucional e do processo de integração. Os programas de promoção da coesão social deverão contribuir ao desenvolvimento social, em especial, das zonas de fronteira, e poderão incluir projetos ligados à saúde humana, à redução da pobreza e do desemprego.

Em 2015, foi criado o Subgrupo de Trabalho 18- Integração Fronteiriça (SGT-18), como instância permanente e coordenadora da temática fronteiriça. O subgrupo se vincula diretamente a um dos órgãos decisórios do Mercosul, o Grupo Mercado Comum (GMC) (PESSOA, SOUZA; 2021, p.225). Em sua primeira reunião, teve participação do então presidente do CHRU.

A principal iniciativa do SGT-18 foi a aprovação, em dezembro de 2019, do Acordo sobre Localidades Fronteiriças do Mercosul (MERCOSUL, 2019). O acordo estabelece a criação de um Documento de Trânsito Vicinal Fronteiriço (DTVf). Segundo o Artigo 3º, os portadores desse documento terão direito a:

---

<sup>25</sup> A solicitação do tratamento das assimetrias estruturais partiu do Paraguai em 2003, ocorrendo a criação do fundo em 2004, por iniciativa da diplomacia brasileira, e sua regulamentação em 2005.

- Exercício do trabalho, ofício ou profissão de acordo com as leis destinadas aos nacionais dos Estados Partes em que se desenvolve a atividade, inclusive no que se refere aos requisitos de formação ou de exercício profissional. Também gozarão de iguais direitos trabalhistas e previdenciários;
- Assistência a estabelecimentos públicos de ensino, em condições de gratuidade e reciprocidade;
- Acesso ao regime de comércio fronteiriço de mercadorias ou produtos de subsistência;
- Faixa exclusiva ou prioritária nos postos de controle fronteiriço das Localidades Vinculadas ao acordo;
- Os Estados Partes também poderão conceder outros direitos que acordem bilateral ou trilateralmente, inclusive atendimento médico nos sistemas públicos de saúde fronteiriços em condições de reciprocidade e complementaridade.

O acordo também estabelece uma série de áreas de cooperação, como no combate às doenças, defesa civil, educação, direitos humanos, patrimônio cultural e segurança pública (MERCOSUL, 2019). Na fronteira entre Argentina e Uruguai, as localidades vinculadas ao acordo são:

- Colón – Paysandú;
- Concordia – Salto;
- Gualeguaychú – Fray Bentos;
- Monte Caseros – Bella Unión.

Na fronteira entre Brasil e Argentina, as localidades vinculadas são:

- Foz do Iguaçu – Puerto Iguazú;
- Capanema – Andresito;
- Barracão/Dionísio Cerqueira – Bernardo de Irigoyen;
- Porto Mauá – Alba Posse;
- Porto Xavier – San Javier;
- São Borja - Santo Tomé;
- Itaqui – Alvear;

- Uruguaiana – Paso de los Libres;
- Barra do Quaraí – Monte Caseros;
- Santo Antônio do Sudoeste – San Antonio.

Por fim, na fronteira entre Brasil e Uruguai, as localidades vinculadas são:

- Chuí/ Santa Vitória do Palmar/ Balneário do Hermenegildo/ Barra do Chuí – Chuy/ 18 de Julio/ Barra de Chuy/ La Coronilla/ Pueblo San Luis;
- Jaguarão – Rio Branco;
- Aceguá – Acegua;
- Santana do Livramento – Rivera;
- Quaraí – Artigas;
- Barra do Quaraí – Bella Unión;
- Colônia Nova – Villa Isidoro Noblía.

Segundo informações coletadas em reunião do SGT-18, do dia 19 de outubro de 2023, o Acordo sobre Localidades Fronteiriças do Mercosul já havia sido internalizado pelo Uruguai. No entanto, no Brasil, o acordo ainda estava em tramitação no Congresso Nacional, enquanto na Argentina estava em análise por parte do Governo Nacional.

O SGT-18 também foi responsável pela negociação para a criação do Comitê de Integração Fronteiriça Trinacional Barra do Quaraí (Brasil)- Monte Caseros (Argentina)- Bella Unión (Uruguai), cujo resultado foi um memorando assinado pelos chanceleres dos três países em outubro de 2019. A partir de 2017, com uma ênfase mais *comercialista* do bloco, a integração fronteiriça perdeu novamente o fôlego e as dimensões sanitária e de trânsito, por sua vez, ganharam novamente força.

#### **4.3. As políticas de integração binacionais na fronteira entre Argentina e Uruguai pelo rio Uruguai**

Segundo Montero (1958, p.10), constituído o Estado uruguaio, a partir de sua independência, esse realizou desde a primeira hora o exercício de seus

direitos soberanos, com atos de domínio e efetiva posse sobre o rio Uruguai. Em 3 de junho de 1829, na Assembleia Geral Constituinte e Legislativa do Estado, foi apresentado pelo Poder Executivo o projeto de lei de Aduana, cujo artigo 10 estabelecia que os portos habilitados no território uruguaio seriam o de Montevideú, o de Maldonado, o de Colonia, o de Soriano e o de Paysandú. Em 1838, o governo uruguaio propôs o balizamento do rio Uruguai e, para subsidiar essa obra, impôs um imposto de navegação sobre o rio. Essa imposição teve prontamente protestos do lado argentino.

Assim, durante todo o século XIX se produziram disputas entre a Argentina e o Uruguai em torno da soberania sobre o rio Uruguai. Lapeyre (2018, p.03) afirma que essas disputas ocorriam devido a posições diametralmente opostas entre a Argentina, que sustentava o critério do talvegue como limite entre os dois países pelo rio Uruguai, e o Uruguai, que defendia o critério da linha média.

Montero (1958, p.46) aponta três períodos nas relações entre Argentina e Uruguai no que se refere ao rio Uruguai:

- 1º período (1828-1872): predomina na literatura oficial e na prática o conceito de uso comum das águas. A posse das águas limítrofes se divide pela metade entre os ribeirinhos, a menos que um acordo especial determine outro regime. Tal acordo não existiu;
- 2º período (1873-1916): a Confederação Argentina aponta dúvidas sobre o limite jurisdicional, refutadas pelo governo uruguaio, que mantém o critério da linha média;
- 3º período (1918-1954): assina-se o acordo Brum-Moreno, cujo objetivo era, principalmente, superar o problema da soberania sobre as ilhas do rio Uruguai. Esse acordo abandonou a ideia de linha média e adotou o talvegue como linha divisória das respectivas soberanias sobre o rio. No entanto, sofreu inúmeros protestos da sociedade civil no Uruguai, que apontava que ilhas de tradicional posse uruguaia passariam para a Argentina se adotado o critério do talvegue. Também se apontava que o

talvez podia não coincidir com a linha principal de navegação ou que haveria uma dificuldade de se identificá-lo em alguns trechos. O acordo Brum-Moreno nunca foi ratificado pelos dois países.

Lapeyre (2018, p.06) afirma que, pelo acordo Brum-Moreno, o Uruguai perderia soberania sobre 1.600 hectares de territórios insulares, principalmente, as ilhas situadas em frente à cidade uruguaia de Nuevo Berlín, em particular as Filomenas, Bassi e Palma Chica.

Uma nova tentativa de solucionar o problema da soberania sobre o rio Uruguai se deu com o *Convenio relativo al aprovechamiento de los rapidos del rio Uruguay en la zona de Salto Grande*, de 1946 (URUGUAI, 1946). A Argentina havia imposto sua preeminência sobre o Uruguai e o Paraguai, facilitada pela retirada proposital do Brasil dos países da Bacia do Prata, nos anos 1870, ao termo da Guerra do Paraguai (CERVO, 2013, p.42). Por outro lado, as relações entre os dois países não eram as melhores, pois o Uruguai se esforçava em resistir à penetração argentina, já liderada por Perón (CERVO, 2013, p.147). O artigo 2º do convênio instituía uma Comissão Técnica Mista (CTM-SG), que seria responsável pelos assuntos de utilização, represamento e derivação das águas do rio Uruguai. Sua sede seria instalada em Buenos Aires. As diversas utilizações das águas do rio teriam a seguinte ordem de prioridade:

- 1) Utilização para fins domésticos e sanitários;
- 2) Utilização para navegação;
- 3) Utilização para produção de energia;
- 4) Utilização para irrigação.

Em 1961, foi assinado o *Tratado de Límites en el rio Uruguay* (URUGUAI, 1961). Embora a definição do rio Uruguai como fronteira tenha ocorrido ainda no século XIX, o tratado de 1961 abordava as especificidades dessa delimitação, como a presença de ilhas. Segundo Montero (1958, p.131), no rio Uruguai, no trecho entre a foz do rio Quaraí e Punta Gorda, eram em torno de 140 ilhas e ilhotas, totalizando uma área não menor do que 20.000 hectares. Dessas, 14 ilhas – Inés, Sauzal, Boca Chica, Redonda, Masones, Bassi, Filomenas Grande e Chica, Palma Chica, García, Durazno, Juanicó, Carbonera e Misionera – eram

matéria de controvérsia entre o Uruguai e a Argentina. Esse tratado estabeleceu como limites:

- Desde uma linha que passa nas proximidades da ponta sudoeste da Ilha Brasileira até a zona de Ayuí – onde posteriormente se construiria a represa de Salto Grande – o limite segue a linha média do leito do rio;
- Desde Ayuí até um ponto situado na zona de bifurcação dos canais da Filomena e do Medio o limite segue a linha que corre coincidentemente com o eixo do canal principal de navegação;
- Até o ponto em que esses dois canais confluem, o limite se bifurca em duas linhas, sendo o canal da Filomena o limite da divisão das águas e o canal do Medio o de divisão das ilhas;
- Desde o ponto em que confluem os canais da Filomena e do Medio até o paralelo de Punta Gorda as linhas se unem novamente e o limite corre coincidentemente com o canal principal de navegação.

Assim, o tratado de limites adota, para a definição do limite internacional, tanto a linha média quanto o canal principal de navegação, dependendo do trecho do rio. O Artigo 6º também abordava a necessidade de melhorar o canal principal de navegação. Segundo Sandes (2016, p.157):

El Tratado de Límites del Río Uruguay, suscrito entre esos dos países, el 7 de abril de 1961, es un acto que pone en evidencia los deseos de ambas partes por laudarse un tema pendiente, y que una vez resuelto generó el marco propicio para avanzar en los acuerdos que a la postre darán lugar a las obras binacionales mencionadas.

Também é importante citar a declaração conjunta argentino-uruguaia, de 30 de janeiro de 1961, que estabeleceu o limite entre Argentina e Uruguai pelo rio da Prata. Segundo essa declaração, o limite se daria através de uma linha imaginária que une Punta del Este, no Uruguai, a Punta Rasa del Cabo San Antonio, na Argentina, sendo ratificado por um tratado posterior, de 1973. Segundo Lapeyre (2018, p.05), a importância dessa declaração se insere nos seguintes pontos:



- Ratificou o critério de que ambos os Estados ribeirinhos detêm iguais direitos sobre o rio da Prata;
- Ratificou o princípio de que, nesse âmbito fluvial, ambos os países tinham jurisdição exclusiva e excludente, admitindo simplesmente o direito de livre navegação para as demais nações;
- Fixou as bases para a delimitação da jurisdição de ambos os países na frente oceânica do rio da Prata.

Em 1974, foi assinado o *Convenio de cooperación economica entre el gobierno de la Republica Oriental del Uruguay y el gobierno de la Republica Argentina* (URUGUAI, 1974). Em seu artigo 14, o convênio afirmava que os dois países empreenderiam ações conjuntas para solucionar seus problemas de infraestrutura. Além disso, deveriam implantar medidas para facilitar o tráfego fronteiriço entre Argentina e Uruguai. No mesmo ano, também ocorreu o início da construção da represa de Salto Grande, inaugurada em 1983, como desdobramento da legislação de 1946. Em 1975 e 1976, foram inauguradas as pontes entre Colón (AR) e Paysandú (UY) e entre Puerto Unzué (AR) e Fray Bentos (UY) (SCHWEITZER, 2000, p.146).

Em 1975, foi criada a Comissão Administradora do Rio Uruguai (CARU), a partir do Estatuto do Rio Uruguai, assinado no mesmo ano pelos dois países (URUGUAI, 1975). A CARU tem como objetivo adjudicar às Partes um prévio planejamento comum, a realização da dragagem, o balizamento e as obras de conservação dos trechos do canal principal de forma periódica, em função do uso do mesmo e da disponibilidade dos meios técnicos. A comissão é integrada por dez delegados, cinco de cada uma das partes. A presidência e a vice-presidência ocorrem de forma alternada. A CARU também é integrada por subcomissões técnicas. O Artigo 7º afirma que a parte que projete canais ou a realização de quaisquer obras que possam afetar a navegação, o regime do rio ou a qualidade de suas águas deverá comunicar à CARU.

Em 1987, foi criada, pelos dois países, a *Comisión de cooperación para el desarrollo de zonas de frontera Argentina-Uruguay* (CODEFRO), a qual não teve maiores resultados além da realização de diagnósticos, elaborados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pela CEPAL sobre essa

região de fronteira. Segundo o boletim informativo do CCRU de dezembro de 2017, a CODEFRO foi relançada em 29 de novembro de 2017 (CCRU, 2017). No entanto, conforme constatamos em trabalho de campo na região, o relançamento da CODEFRO não significou ações significativas para a região.

Também em 1987, foram assinadas as atas para a instalação de três Comitês de Fronteira: Salto-Concordia; Paysandú-Colón; e Gualeguaychú-Fray Bentos (SANDES, 2016, p.159). Esses comitês constituem organismos binacionais integrados compostos de representantes do setor público nacional e provincial. Objetivam promover a cooperação e o desenvolvimento regional nas zonas de fronteira (SCHWEITZER, 2000, p.215).

Em 2011, os Comitês de Fronteira passaram a se chamar Comitês de Integração (SANDES, 2016, p.169). As comissões internas a esses comitês tratam dos seguintes assuntos: facilitação fronteiriça; infraestrutura; comércio e produção; e políticas sociais. Nesse ano, também foi criado o Comitê de Fronteira Bella Unión (UY)-Monte Caseros (AR). No entanto, atores regionais, em entrevistas realizadas em trabalho de campo, foram unânimes em afirmar que os Comitês de Integração se reúnem para temas emergenciais, mas que atualmente são pouco ativos na região<sup>26</sup>.

A partir dos anos 1990, a cooperação fronteiriça entre Argentina e Uruguai foi impulsionada. Sandes (2016, p.162) diferencia três fases nessa relação:

- Entre 1991 e 2001: marcada por um grande otimismo ante a possibilidade de aprofundar a integração fronteiriça no marco dos acordos de integração supranacional, como o do Mercosul;
- Entre 2002 e 2010: o interesse pela integração fronteiriça é deixado de lado frente às crises econômicas e ao conflito pela instalação da fábrica da Botnia, em Fray Bentos, no Uruguai;
- Entre 2011 e 2014: ambos os países centraram esforços em recompor as relações e retomaram a ideia de cooperação

---

<sup>26</sup> Entrevistas com Gustavo Chiriff, Secretário-Geral da *Intendencia* de Salto, em Salto, no Uruguai, em 26.07.2023, e com Emilio Silva Sandes, professor da Universidade Católica do Uruguai (UCU), em Salto, no Uruguai, em 28.07.2023.

fronteira. Ao mesmo tempo, surgiram diferentes instâncias paradiplomáticas com a intenção de avançar por outras vias para restabelecer diálogo no nível das sociedades locais.

Foi nesse contexto de crise do processo de integração fronteiriça entre Argentina e Uruguai que se estabeleceu, em 2010, o Comitê Binacional Hidrovia do Rio Uruguai, origem do atual CCRU. Atualmente, com as dificuldades de efetividade das decisões dos Comitês de Fronteira, a falta de políticas do Mercosul para o desenvolvimento fronteiriço e o arrefecimento da crise política entre Argentina e Uruguai, os intendentess da fronteira argentino-uruguaia buscam alternativas para o desenvolvimento da região.

## **5. AS NOVAS CONFIGURAÇÕES TERRITORIAIS NA FRONTEIRA ENTRE ARGENTINA E URUGUAI**

A região da Bacia do Rio Uruguai, que abrange unidades subnacionais de Brasil, Argentina e Uruguai, apresenta características de exportadora de *commodities* para os países centrais e pouca integração econômica interna, apesar de suas possíveis complementaridades. Observa-se que as atividades produtivas tradicionais, principalmente, a pecuária bovina e ovina, vêm perdendo espaço na região, ao mesmo tempo em que passa a se destacar o cultivo da soja e a produção madeireira. Tomando o conceito de *configuração territorial* de Milton Santos, como os arranjos, sobre o território, naturais e artificiais de uso social, pode-se afirmar que a região da fronteira entre Argentina e Uruguai pelo rio Uruguai está passando por transformações importantes. Essas transformações também estão sendo responsáveis por pressionar a infraestrutura de transportes regional.

Este capítulo apresenta, primeiramente, as principais características da Sub-bacia do Rio Uruguai, abordando seus aspectos físicos, demográficos e econômicos. Posteriormente, são analisadas as principais transformações na fronteira entre Argentina e Uruguai pelo rio Uruguai, especialmente, a expansão do cultivo da soja e a produção madeireira. Por fim, é abordada a infraestrutura de transportes na fronteira entre Argentina e Uruguai, principalmente, a partir do aumento da demanda pelo escoamento da produção regional, com a expansão das produções de soja e da madeira.

### **5.1. A Sub-bacia do Rio Uruguai no contexto da Bacia do Rio da Prata**

Embora as fronteiras da Bacia do Prata se localizem na região de maiores trocas comerciais e mobilidade populacional da América do Sul, são locais de passagem para os grandes centros, como São Paulo e Buenos Aires. As políticas territoriais aplicadas a essas fronteiras sempre apresentaram um caráter restritivo ao desenvolvimento, devido à prioridade dada à defesa dos Estados-nação. A maior concentração econômica e populacional nas regiões

litorâneas de Brasil, Argentina e Uruguai também contribuiu para a pouca atenção dada pelas políticas territoriais de desenvolvimento às regiões de fronteira da Bacia do Prata.

A Figura 3, baseada na metodologia utilizada por Rückert, Carneiro Filho e Uebel (2015), realiza uma comparação dos dados consolidados de população do Censo 2022, no Brasil, dos dados preliminares do Censo 2022, na Argentina, e das projeções populacionais para 2022, no Uruguai, a partir das seguintes unidades administrativas: estados, no Brasil; províncias, na Argentina; e o país como um todo, no Uruguai. A metodologia utilizada pelos autores define as seguintes unidades administrativas comparáveis para os países do Mercosul:

Quadro 1: Níveis de divisão espacial e número de unidades por país

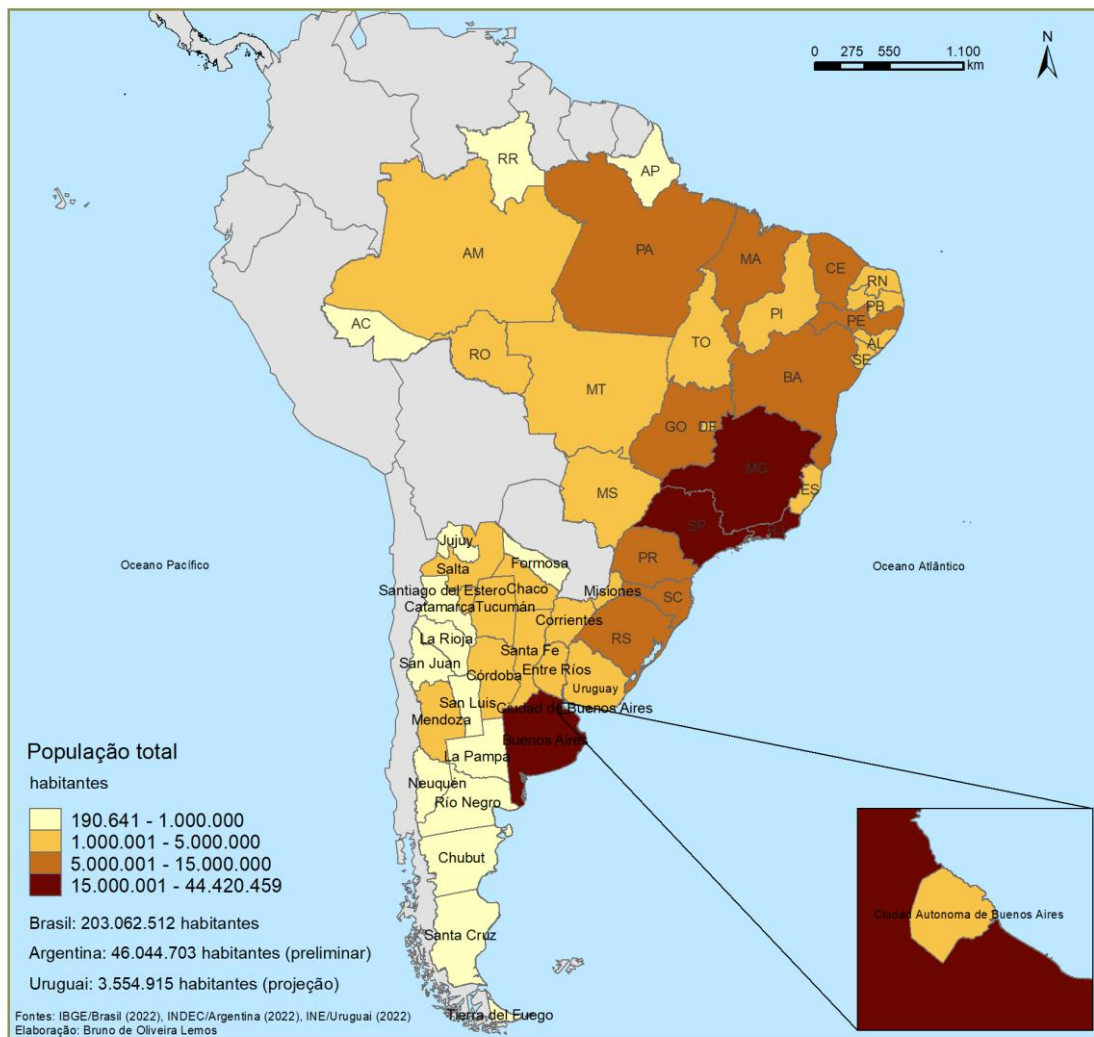
<b>País</b>	<b>Nível II</b>	<b>Nível III</b>
Argentina	Províncias (24)	Departamentos ou Partidos (501)
Brasil	Estados (27)	Microrregiões geográficas (558)
Paraguai	Leste e Oeste (2)	Departamentos (18)
Uruguai	-	Departamentos (19)
Bolívia	Departamentos (9)	Províncias (112)
Chile	Regiões (13)	Províncias (51)

Fonte: Rückert, Carneiro Filho e Uebel (2015)

Na Figura 3, é possível observar que as unidades administrativas com maiores populações, para o Nível II, estão na região Sudeste do Brasil, a mais industrializada do país: São Paulo, com 44.420.459 habitantes; Minas Gerais, com 20.538.718 habitantes; e Rio de Janeiro, com 16.054.524 habitantes. A seguir, aparece a província de Buenos Aires, com 17.569.053 habitantes, a mais industrializada da Argentina.

Na região de fronteira entre esses três países, destacam-se os três estados da região Sul do Brasil: Paraná (11.443.208); Rio Grande do Sul (10.880.506); e Santa Catarina (7.609.601). Esses estados têm como base econômica a agropecuária e a agroindústria, embora apresentem duas metrópoles que se destacam no setor de serviços: Porto Alegre e Curitiba. As regiões de fronteira argentina e uruguaia possuem menor concentração populacional, embora se observe que a província de Misiones, na Argentina, tem apresentado um crescimento populacional considerável (BERTÊ ET AL, 2018). Schweitzer (2000, p.345) observou as mesmas características para o período 1980-1991, quando afirmou que havia uma forte assimetria entre os lados argentino e brasileiro dessa fronteira, com pouco povoamento e grande variação da população – ultrapassando 100% - no primeiro e uma ocupação mais densa, com expulsão de população e baixo crescimento, no segundo.

Figura 3: Mapa da população total nos estados brasileiros, províncias argentinas e no Uruguai (2022)



Fontes: Brasil/IBGE (2022), Argentina/INDEC (2022) e Uruguai/INE (2022). Elaborado pelo autor

Segundo o Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata (CIC, 2017, p.37), a Bacia do Prata abrange, aproximadamente, 3,1 milhões de quilômetros quadrados, ocupando o segundo lugar na América do Sul e o quinto em escala global no que se refere à extensão. É formada por três sistemas hídricos principais: os rios Paraguai, Paraná e Uruguai, drenando aproximadamente um quinto do continente sul-americano. A Tabela 1 destaca a distribuição da área da Bacia do Prata por país e por sistema hídrico.

Tabela 1: Distribuição da área da Bacia do Prata por país e por sistema hídrico (km<sup>2</sup>)

País	Paraná	Paraguai	Uruguai	Próprio do Rio do Prata	Área total por país (km <sup>2</sup> )
Argentina	583.885	186.051	63.584	150.535	984.056
Bolívia	*	221.994	*	*	221.994
Brasil	877.385	362.434	174.199	*	1.414.018
Paraguai	53.000	353.752	*	*	406.752
Uruguai	*	*	115.668	39.577	155.245
Área total por sistema hídrico	1.514.270	1.124.231	353.451	190.112	3.182.064
Extensão dos rios principais (km)	4.800	2.600	1.800	700	*

Fonte: Adaptado de CIC (2017)

O mesmo documento afirma que a bacia pode ser dividida em sete sub-bacias: Alto Paraguai; Baixo Paraguai; Alto Paraná; Baixo Paraná; Alto Uruguai; Baixo Uruguai; Própria do Rio da Prata (CIC, 2017, p.45). Em relação às sub-bacias do rio Uruguai, apresentam as seguintes características (CIC, 2017):

- Alto Uruguai (até o trecho previsto para a represa de Garabi): a bacia passa por uma cobertura de derrame basáltico, representada pelo planalto do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, até os campos sulinos. Na parte superior predominam os cultivos de milho, soja e trigo, enquanto que no trecho inferior predomina o cultivo de arroz por inundação. Nessa parte da bacia existe uma importante criação de suínos e aves, que geram importantes problemas de contaminação das águas;
- Baixo Uruguai (desde Garabi até a foz no Rio de Prata): nesta porção da bacia se apresentam alguns conflitos pelo uso da água entre a irrigação do arroz, o abastecimento das cidades e a conservação dos fluxos ecológicos dos rios. Os aproveitamentos hidrelétricos no rio Negro e no rio Uruguai (Salto Grande) causam algumas alterações no sistema hídrico, ainda que Salto Grande conte com passagem para peixes. O Baixo Uruguai apresenta



uma série de ilhas e zonas úmidas que merecem atenção em seu manejo.

O documento técnico *Caderno da região hidrográfica do rio Uruguai*, publicado pelo Ministério do Meio Ambiente do Brasil em 2006, apontava algumas características importantes sobre a utilização dos recursos hídricos da bacia em seu trecho brasileiro (BRASIL/MMA, 2006, p.19):

- A bacia possui baixa capacidade de armazenamento, devido à geomorfologia predominante: relevo acidentado no trecho alto, seguido de um relevo mais baixo na região da Campanha gaúcha, com solo pouco profundo, o que faz com que o rio Uruguai escoe em leito rochoso. Essa característica implica em regime de vazões que acompanha o regime de chuvas;
- No trecho alto da bacia, predomina a utilização para geração de energia elétrica, devido a suas características topográficas;
- Na região mais baixa, o uso da água para arroz irrigado gera conflitos no seu uso em período de estiagem;
- No trecho à noroeste do Rio Grande do Sul, os conflitos em relação ao uso da água se referem à qualidade da água nos pontos de captação, prejudicados pelos efluentes lançados pela suinocultura;
- No trecho alto da bacia, ocorrem problemas de abastecimento das populações, principalmente, nos afluentes da margem direita do rio.

O primeiro ponto abordado pelo documento técnico é fundamental para o presente trabalho. Segundo o estudo, o rio Uruguai não apresenta viabilidade para navegação de grande porte, devido à sua conformação com leito rochoso que apresenta saltos (BRASIL/MMA, 2006, p.115).

A CSI Ingenieros, responsável por realizar um estudo de demanda da via navegável do rio Uruguai contratado pela Comissão Técnica Mista de Salto Grande (CTM-SG), aponta três setores bem diferenciados no rio (CSI INGENIEROS, 2021, p.111-113):

- Curso superior: compreendido entre as nascentes e o rio Peperi-Guaçu, em direção leste-oeste. Caracterizado por alto desnível e presença de um leito basáltico irregular, o que determina a impossibilidade de navegação, mas oferece excelentes oportunidades para a produção de energia hidrelétrica. Nesse trecho, encontram-se três represas: Itá; Machadinho; e Foz de Chapecó;
- Curso médio: compreendido entre as desembocaduras dos rios Peperi-Guaçu e Quaraí, mudando sua direção no sentido sudoeste. Nesse trecho, ocorre uma diminuição do desnível e um leito mais regular, com possibilidade de navegação de tipo transversal (de uma margem a outra do rio);
- Curso inferior: compreendido entre a desembocadura do rio Quaraí e a desembocadura do rio Uruguai no rio da Prata, de direção geral Sul. Nesse trecho, ao norte da cidade uruguaia de Salto, se desenvolve uma primeira zona de saltos, com diferenças de nível, respectivamente, de 2,7 metros e 5,0 metros, denominados *Salto Chico* e *Salto Grande*, aproveitados para a geração de energia hidrelétrica. O trecho entre a represa de Salto Grande e Concepción del Uruguay apresenta comportamento similar a um canal livre, enquanto que ao sul de Fray Bentos se encontra fortemente influenciado pelo vento e o nível da água no rio da Prata (CSI INGENIEROS, 2021, p.113).

O rio Uruguai nasce na Serra Geral, no estado brasileiro de Santa Catarina, e se desenvolve ao longo de aproximadamente 1.800 quilômetros, até sua foz no rio da Prata. A Bacia do Rio Uruguai, que abrange uma área de 353.451 quilômetros quadrados, pode ser considerada, assim, uma sub-bacia da Bacia do Rio da Prata.

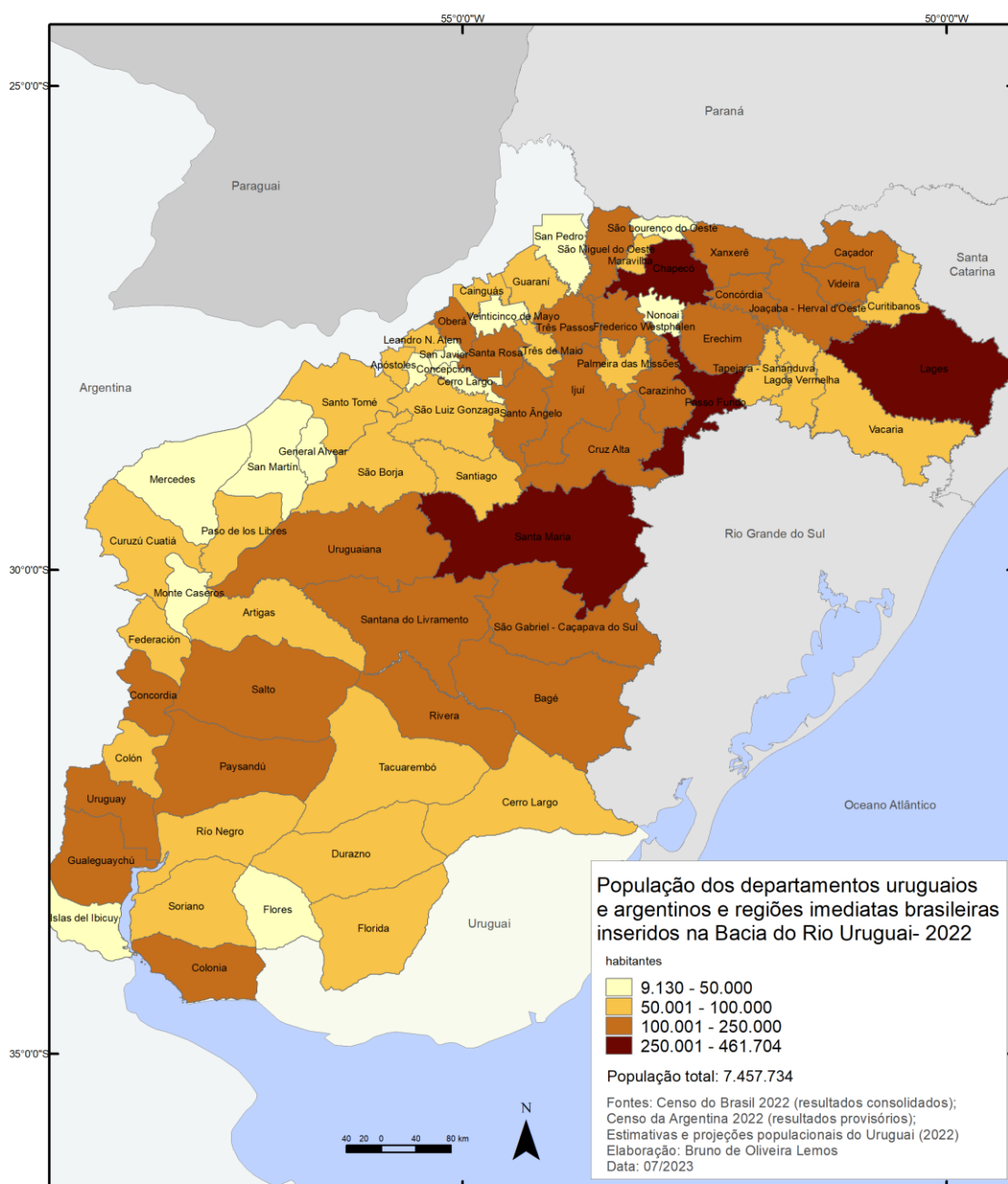
Ela abrange a porção centro-oeste do Uruguai, uma parcela das províncias argentinas de Entre Ríos, Corrientes e Misiones e áreas dos estados brasileiros do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina. O Brasil possui 49,3% da área da Bacia do Rio Uruguai, enquanto o Uruguai detém 32,7% e a Argentina 18,0%. A Figura 4 demonstra os principais cursos d'água dessa bacia.



uma população total de aproximadamente 7.457.734 habitantes na Bacia. Desses, 5.038.703 estavam na porção brasileira da região hidrográfica. Nesse sentido, destacava-se a Região Imediata de Santa Maria, que não está completamente abrangida pela bacia, com 461.704 habitantes. Após, as regiões imediatas de Chapecó e Lages, completamente abrangidas pela bacia, apresentavam, respectivamente, 458.097 e 295.210 habitantes. As regiões imediatas de Passo Fundo, Erechim, Ijuí e Uruguaiana apareciam na sequência, com mais de 200.000 habitantes. Os departamentos argentino de Concordia, com 199.634, e uruguaios de Salto, com 134.537, e Colonia, com 132.118 habitantes, também se destacavam.

No entanto, observa-se que a maior concentração populacional está no trecho norte da região, no Brasil, justamente onde o rio apresenta sua menor vazão. Isso se deve ao tipo de ocupação que se deu nesse território: enquanto ao norte da Bacia predomina a pequena propriedade de mão de obra familiar, dedicada à criação de suínos e aves e a cultivos como a soja e o trigo, no sul, predomina a média e grande propriedade dedicada à pecuária de bovinos e ovinos e à agricultura do arroz, o que também gerou núcleos urbanos mais dispersos e com menores populações.

Figura 5: Mapa da população total das regiões imediatas brasileiras e departamentos argentinos e uruguaios total ou parcialmente abrangidos pela Bacia do Rio Uruguai (2022)



Fontes: Brasil/IBGE (2022), Argentina/INDEC (2022) e Uruguai/INE (2022). Elaborado pelo autor.

Quando se aborda os estados brasileiros parcialmente abrangidos pela Bacia do Rio Uruguai – Rio Grande do Sul e Santa Catarina – observa-se uma importante participação dos setores agrícola e agroindustrial. No caso do Rio

Grande do Sul, identifica-se que o seu eixo industrial se localiza entre Porto Alegre e Caxias do Sul, no nordeste do estado e fora da Bacia. No entanto, o Rio Grande do Sul possui uma importante indústria metal-mecânica em sua porção noroeste, principalmente em Santa Rosa e Horizontina, com exportações para a Argentina. Em Erechim, ao norte, também se destaca a indústria de veículos automotivos, reboques e carrocerias, além da indústria de produtos alimentícios. Em relação à agropecuária, no noroeste do Rio Grande do Sul se destaca a produção de soja e a criação de suínos. Em sua porção sudoeste, o estado possui como destaques a produção de arroz, de bovinos e de ovinos. A Tabela 2 aponta os principais produtos de exportação do Rio Grande do Sul para o ano de 2022.

Tabela 2: Principais produtos de exportação do Rio Grande do Sul para o ano de 2022

<b>Capítulo (SH2) *</b>	<b>Valor FOB** (US\$)</b>
Sementes e frutos oleaginosos; grãos, sementes e frutos diversos; plantas industriais ou medicinais; palhas e forragens	3.423.664.745
Tabaco e seus sucedâneos manufaturados	2.172.273.886
Cereais	1.732.285.765
Resíduos e desperdícios das indústrias alimentares; alimentos preparados para animais	1.370.058.053
Carnes e miudezas, comestíveis	1.289.649.273
Veículos automóveis, tratores, ciclos e outros veículos terrestres, suas partes e acessórios	1.274.206.742
Pastas de madeira ou de outras matérias fibrosas celulósicas; papel ou cartão para reciclar (desperdícios e aparas).	1.216.859.552
Reatores nucleares, caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos, e suas partes	1.099.645.497

\* Capítulo do Sistema Harmonizado de Descrição e Codificação de Mercadorias.

\*\* Free on board.

Fonte: Brasil/MDIC (s.d.).

Conforme se observa na Tabela 2, embora o Rio Grande do Sul possua uma importante participação da Indústria em sua economia, a maior parte de suas exportações se constitui em soja, tabaco manufaturado e cereais, principalmente, o arroz. Essas exportações se direcionam, principalmente, para

a China e para os Estados Unidos, sendo escoadas pelo porto de Rio Grande, no sudeste no estado.

Por sua vez, Santa Catarina vem apresentando dinamicidade maior em relação à média brasileira, com grande destaque para a agroindústria. Ao contrário do Rio Grande do Sul, a produção industrial de Santa Catarina apresenta vários polos: cerâmica, carvão e confecções no sul; têxteis e construção naval no Vale do Itajaí; metalurgia e máquinas e equipamentos no norte; e uma indústria mais tecnológica na capital Florianópolis. No entanto, no que se refere a suas exportações, destacam-se principalmente as carnes de frango e de porco, direcionadas para a China e para os Estados Unidos, conforme demonstra a Tabela 3.

Tabela 3: Principais produtos de exportação de Santa Catarina para o ano de 2022

<b>Capítulo (SH2) *</b>	<b>Valor FOB** (US\$)</b>
Carnes e miudezas, comestíveis	5.470.462.154
Madeira, carvão vegetal e obras de madeira	1.623.455.896
Reatores nucleares, caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos, e suas partes	1.374.617.667
Máquinas, aparelhos e materiais elétricos, e suas partes; aparelhos de gravação ou de reprodução de som, aparelhos de gravação ou de reprodução de imagens e de som em televisão, e suas partes e acessórios	1.068.183.830

\* Capítulo do Sistema Harmonizado de Descrição e Codificação de Mercadorias.

\*\* Free on board.

Fonte: Brasil/MDIC (s.d.)

Por sua vez, a província argentina de Misiones possui como destaque o setor florestal industrial, com a maior superfície florestal plantada do país (ARGENTINA/MIOPV, 2019, p.237). O pinus representa 81,9% desse florestamento, enquanto que o eucalipto é responsável por 10,1%.

O tabaco também se destaca, principalmente, nos departamentos próximos ao rio Uruguai, como Guaraní e 25 de Mayo, enquanto o armazenamento se dá em Leandro N. Alem (ARGENTINA/MIOPV, 2019, p.238). Entre 2016 e 2017, Misiones foi a segunda província produtora de tabaco do país, com 29,3% do total nacional, atrás apenas de Jujuy. A produção se dá em minifúndios, com mão de obra familiar.

A produção de chá também é bastante importante na província de Misiones, sendo voltada ao mercado externo. Misiones também possuía, em 2016, 90% dos hectares cultivados de erva-mate da Argentina, exportando, principalmente, para a Síria, Chile e Líbano (ARGENTINA/MIOPV, 2019, p.240).

A Tabela 4 demonstra os principais produtos de exportação da província de Misiones. Nela, é possível observar que se destacam o chá e a erva-mate, mas também a produção de papel. Essa constitui outra característica importante da província, pois, ao contrário da maior parte da produção de pasta de celulose do Cone Sul, essa é beneficiada na própria região.

Tabela 4: Principais produtos de exportação de Misiones para o ano de 2022

<b>Produto</b>	<b>Valor (em milhões de dólares)</b>
Café, chá, erva-mate e assemelhados	152
Papel, cartão, impressos e publicações	142
Outras manufaturas de origem agrícola	88

Fonte: Argentina/INDEC (s.d.)

Em relação à província argentina de Corrientes, desde 2012 superou a província de Entre Ríos na produção total de arroz do país (ARGENTINA/MIOPV, 2019, p.220). Em torno de 65% a 70% dessa produção se direciona para a exportação. No entanto, possui escassa participação na moagem do arroz, que ocorre, principalmente, em Entre Ríos.

No número de cabeças de bovinos e ovinos, Corrientes se insere na quarta colocação entre as províncias argentinas. No entanto, há pouca exportação desse produto.

Em 2016, Corrientes também foi a segunda província produtora de madeira no país, atrás apenas de Misiones (ARGENTINA/MIOPV, 2019, p.223). No entanto, a expansão da atividade na província não foi acompanhada por um desenvolvimento industrial, ao contrário de Misiones. A província não conta com indústria elaboradora de pasta de celulose nem de móveis constituída. Também são importantes na província as produções de cítricos e de erva-mate.



A Tabela 5 apresenta os principais produtos de exportação da província de Corrientes. Nela, é possível observar o destaque que possui a produção de arroz nas exportações da província.

Tabela 5: Principais produtos de exportação de Corrientes para o ano de 2022

<b>Produto</b>	<b>Valor (em milhões de dólares)</b>
Cereais	112
Outras manufaturas de origem agrícola	70
Produtos químicos e semelhantes	29

Fonte: Argentina/INDEC (s.d.)

No que se refere à província argentina de Entre Ríos, historicamente, sempre foi a área de maior produção de arroz, sendo superada recentemente por Corrientes. No país, existem 28 estabelecimentos de moagem de arroz, dos quais 19 se localizam em Entre Ríos (ARGENTINA/MIOPV, 2019, p.274). Um terço da produção se destina ao Brasil.

Entre Ríos também é a principal província produtora de carne de aves, concentrando 51% da produção argentina (ARGENTINA/MIOPV, 2019, p.275). A maior parte dessa produção se localiza nos departamentos de Concepción del Uruguay, Colón e Gualeguaychú.

Em relação ao setor florestal, Entre Ríos se apresenta como terceiro polo do país. A concentração da produção se dá próxima à costa do rio Uruguai, compartilhada com a província de Corrientes.

A Tabela 6 apresenta os principais produtos de exportação de Entre Ríos para o ano de 2022. Nela, é possível observar que se destacam os cereais, principalmente, o arroz. As carnes, especialmente, as de aves, aparecem em seguida. Por fim, a produção de soja, que também se destaca na província, aparece entre os principais produtos.

Tabela 6: Principais produtos de exportação de Entre Ríos para o ano de 2022

<b>Produto</b>	<b>Valor (em milhões de dólares)</b>
Cereais	796
Carnes e seus preparados	477

Por fim, no noroeste uruguaio, principalmente, na província de Artigas, predomina a produção primária, especialmente, o cultivo do arroz e da cana de açúcar e a criação de bovinos e ovinos.

Mais ao sul, o departamento de Salto se destaca pelo cultivo de frutas cítricas e hortaliças e pela criação de bovinos. Em 2019, a carne bovina possuía participação de 53% em suas exportações, enquanto os produtos lácteos possuíam 11% e as frutas cítricas também 11% (CSI INGENIEROS, 2021, p.43). Essa produção era direcionada, principalmente, para a China (43%), Estados Unidos (13%) e Brasil (12%). A atividade industrial do departamento se concentra principalmente na capital e seus arredores, tratando-se da indústria frigorífica e industrialização de cítricos.

O departamento de Paysandú possuía, em 2019, como destaques as exportações de couro e suas manufaturas (27%), malte (27%), soja (13%) e carne bovina (12%) (CSI INGENIEROS, 2021, p.39). Os países compradores dessa produção eram o Brasil, com 28%, China, com 26%, e Tailândia, com 15%.

Conforme o professor Emilio Silva Sandes<sup>28</sup>, da *Universidad Católica del Uruguay*, o florestamento está apresentando um crescimento substancial nos departamentos de Paysandú, Río Negro e Soriano. Esse mesmo processo não ocorre em Salto e em Artigas.

A produção de soja também vem ocupando espaço das produções tradicionais dos mesmos departamentos. Em trabalho de campo realizado na região, foi possível observar o escoamento da produção de grãos no porto de Paysandú, no rio Uruguai, conforme demonstrado na Figura 6:

---

<sup>28</sup> Entrevista realizada na sede da *Universidad Católica del Uruguay* em Salto, no dia 28.07.2023.

Figura 6: Abastecimento de barcaça no porto de Paysandú, no Uruguai



Fonte: Autor (julho de 2023)

## **5.2. A expansão da silvicultura e da agricultura na região de fronteira entre Argentina e Uruguai pelo rio Uruguai**

A expansão da silvicultura é um fator que contribui para o deslocamento do gado em toda a região da Bacia do Prata, desde antigas zonas da pecuária, onde também se impôs a agricultura, como o pampa de Buenos Aires e o sudoeste uruguaio, até suas margens, no norte de Santa Fé, províncias do *chaco* argentino, e centro, norte e nordeste uruguaio. Também contribui para que muitos pecuaristas do litoral oeste do Uruguai arrendem suas terras a agricultores argentinos, saindo para buscar nas periferias do país terras de arrendamento para o seu gado e competindo com os pecuaristas locais (GAUTREAU, 2014, p.169).

Segundo Gautreau (2014, p.09), no Uruguai, a opção por desenvolver a silvicultura como setor econômico foi tomada no final dos anos 1980, com a Lei Florestal. Até 1990, quando tomamos a região da Bacia do Prata, os polos de maior desenvolvimento da produção silvícola estavam: no estado brasileiro do Rio Grande do Sul – em Montenegro, município próximo a Porto Alegre, e em

Piratini, no sul do estado; próximo a Concordia, na província argentina de Entre Rios; e a leste da cidade uruguaia de Paysandu, sobre a Rota 90, além do departamento uruguaio de Canelones (GAUTREAU, 2014, p.25). Essa produção se caracterizava por plantações de tamanho reduzido, geridas com práticas silvícolas pouco intensivas, repartidas entre um alto número de proprietários, muitos deles não residentes do meio rural. Nos anos 1990, a silvicultura começa a crescer muito na região: na Argentina, desde os núcleos originais ao sul, em Entre Rios, e ao norte, em Misiones, em direção a Corrientes; no Uruguai, desde o núcleo no centro-oeste em direção às serras orientais (GAUTREAU, 2014, p.26).

No começo do século XXI, as principais características da geografia silvícola do Uruguai, de Entre Ríos e de Corrientes, na Argentina, estão assentados. No Uruguai, o avanço da silvicultura se beneficia das debilidades do setor agropecuário, golpeado pelas crises econômica de 2002, da febre aftosa de 2001 e da estiagem de 2000 (GAUTREAU, 2014.p.30). Assim, a silvicultura do país passa a ser dominada por quatro grandes empresas: EUFORES (filial da espanhola ENCE); Forestal Oriental (filial da finlandesa Botnia-UPM); Weyerhaeuser; e Stora Enso. Com a crise financeira de 2008, no Uruguai, seguem de pé os projetos da ENCE – agora operada pela Montes del Plata, surgida da junção das empresas chilena Arauco e sueco-finlandesa Stora Enso –, com uma planta de produção de celulose em Colonia, e da UPM, com uma planta em Fray Bentos (GAUTREAU, 2014, p.33).

A Figura 7 demonstra, para o período 2002-2020, a produção de madeira anual do Uruguai. Entre 2005 e 2020, ocorreu um aumento de mais de 200% na produção uruguaia.

Figura 7: Gráfico da produção de madeira no Uruguai, em milhares de metros cúbicos (2002-2020)



Fonte: Uruguai/MGAP (s.d.). Anuários Estatísticos Agropecuários do Ministério da Pecuária, Agricultura e Pesca do Uruguai (MGAP)

Gautreau (2014, p.36) também aponta os principais motivos que atraíram as empresas de fabricação de celulose para a região platina: aspectos biofísicos, como uma boa pluviometria média anual, geadas limitadas e solos aptos; baixo preço da terra, além da existência de um antigo e confiável mercado de terras; e governos que não estavam dispostos a cumprir as normas ambientais.

Além da ascensão da produção madeireira, outra transformação importante pela qual vem passando a região, no lado uruguaio, é o avanço da agricultura da soja sobre as áreas de pecuária. Segundo Arbeletche Favat (2015, p.06), a expansão da agricultura de grãos no Cone Sul é resultado de três grandes fatores:

- Uma grande mudança tecnológica na forma de fazer a agricultura de grãos e oleaginosas, com a inclusão do plantio direto ou plantio sem trabalho, associado à introdução de organismos geneticamente modificados com resistência a herbicidas e outras pragas;
- O incremento da demanda mundial de *commodities*, o qual gerou mercados de produtos com preços em alta em um contexto de mercados de futuro especulativos;

- Um notável aumento da escala das empresas agrícolas que ganharam em eficiência e produtividade, com importantes modificações na forma de gestão das mesmas.

Esse novo modelo de gestão, o qual convive com um modelo mais tradicional e foi emblemático na expansão da soja na Argentina e no Uruguai, seria constituído pelos seguintes elementos, segundo Arbeletche Favat (2015, p.12):

- Elevada integração interna das atividades de produção, com exceção da colheita, a qual se contrata com terceiros;
- Uma grande incorporação por parte dos produtores de bens de capital, muitos dos quais terminam operando com uma alta capacidade ociosa. Portanto, há uma importante imobilização de ativos na empresa, a qual resulta em uma menor flexibilidade para entrar ou sair do negócio;
- Um modelo tecnológico centrado principalmente na produção própria de sementes e em uma escassa incorporação de insumos (fertilizantes, herbicidas, etc.);
- Um esquema de produção e comercialização baseado na quantidade de produto e menos na qualidade ou diferenciação do mesmo;
- Autofinanciamento complementado pelo crédito bancário destinado a financiar as mudanças ou incrementos no estoque de ativos;
- A atividade agrícola em seu conjunto se conformava a partir de milhares de produtores que operavam um negócio de ciclos, riscos climáticos e comerciais, e onde as crises induziam a mecanismos de intervenção pública mediante apoios ou subsídios destinados a sustentar as rentabilidades mínimas.

Arbeletche Favat (2015, p.52) também aponta algumas diferenças importantes entre Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Bolívia no que se refere à produção da soja:

- Enquanto na Argentina e no Brasil ocorrem importantes transformações agroindustriais, mediante uma pujante indústria processadora de soja e uma indústria nacional de subprodutos para a indústria alimentícia, o consumo humano, a indústria química e a produção de energia (biodiesel), no Uruguai e na Bolívia se produz para a exportação direta do grão;
- A produção na Argentina e no Brasil se dá por produtores nacionais, enquanto no Paraguai, no Uruguai e na Bolívia predominam os produtores de outras nacionalidades (principalmente argentinos e brasileiros);
- Argentina e Uruguai apresentam um modelo em que predomina a média e a grande empresa, não havendo espaço para a produção familiar ou campesina, baseados na utilização da soja transgênica, enquanto que no Brasil, no Paraguai e na Bolívia há uma convivência de grandes empresas com produtos de tipo familiar e campesino;
- Em todos os países a soja intensificou a utilização de áreas tradicionalmente agrícolas, avançando sobre outras produções (pecuária de carne e leite) e também sobre áreas naturais, com consequentes efeitos sobre os recursos naturais;
- Na fase de comercialização e/ou exportação, todos os países apresentam uma alta concentração e essa está dominada pelas mesmas firmas transnacionais (Cargill, ADM, Dreyfus e Bunge) e com a presença, em cada país, de algum importante grupo local, principalmente no Brasil (Grupo Maggi) e na Argentina (Vicentin).

Segundo Figueredo, Guibert e Arbeletche (2019, p.104), a soja ocupa os solos com maior aptidão e se expande em detrimento de outras produções na região do litoral uruguaio<sup>29</sup>. Em 2013, a soja passou a ser o principal produto de exportação uruguaio, ultrapassando a carne pela primeira vez. Os autores afirmam que o avanço da agricultura de sequeiro sobre outros sistemas

---

<sup>29</sup> Sandes (2016, p.103) afirma que o termo *litoral* para denominar a região uruguaia às margens do rio Uruguai foi amplamente utilizado quando o rio era significativo em matéria de navegação fluvial. Uma vez que o rio Uruguai foi perdendo importância na navegação, surgiram outras denominações, como: região oeste e região noroeste, no Uruguai, e costa do rio Uruguai, na Argentina.

produtivos e, em especial, sobre a pecuária, se fez a partir dessa região do litoral – departamento de Río Negro e Soriano – até o centro e leste do país, abrangendo até áreas do noroeste, que são marginais na agricultura (FIGUEREDO, GUIBERT, ARBELETCHÉ; 2019, p.100). O avanço da soja no Uruguai possui algumas características, como a organização de tipo empresarial da agricultura, com atores, em sua maioria, de origem argentina, e a utilização do plantio direto, de sementes geneticamente modificadas, herbicidas e maquinário moderno. Figueredo, Guibert e Arbeletche (2019) destacam as principais fases de expansão territorial no território uruguaio:

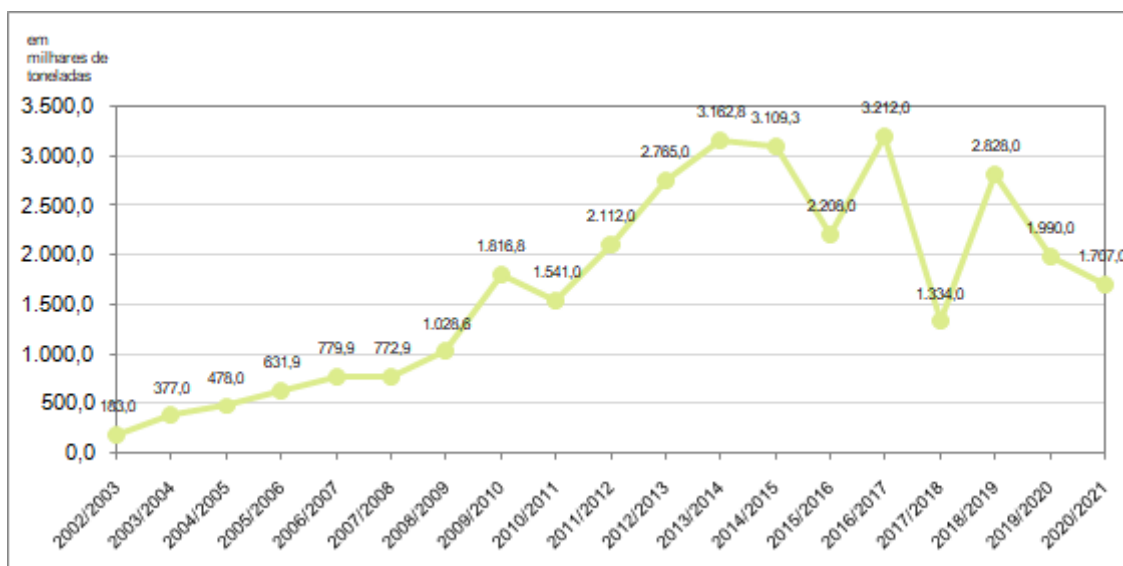
- Fase de instalação do ciclo de *agriculturização* sob o domínio da soja: a instalação do novo ciclo ocorre entre 2000 e 2006. Ocorre a criação de um grupo de *excluídos* produtivos na região, como resultado da venda ou arrendamento da terra, principalmente em Río Negro e Soriano. A diminuição do número de produtores é de cerca de 60%;
- Fase de consolidação do modelo: ocorre a expansão das empresas argentinas sobre o território de Río Negro e Soriano, com base, principalmente, no arrendamento, a fim de manter uma certa flexibilidade nos investimentos. Também ocorre a alta do preço da terra e do valor da renda agropecuária. A intensificação agrícola gera transformações nesse espaço;
- Fase de retração: ocorre a partir da queda dos preços das *commodities*, entre 2014 e 2018. A nova normativa uruguaia dos planos de uso e manejo, com parâmetros para perdas de solo, também desincentivam os investimentos. Ocorre a redução da área cultivada e retirada parcial de parte das empresas de grande dimensão. Também há o retorno de agricultores uruguaio para a terra, com o aumento da pecuária.

A Figura 8 destaca a ascensão da produção de soja no Uruguai entre 2002 e 2021. Pela figura, podemos observar que há uma evolução praticamente contínua entre os anos agrícolas de 2002/2003 e 2013/2014, com certa



estabilização desse período em diante. No entanto, observamos anos em que a produção teve quedas consideráveis, como em 2015-2016 e 2017-2018.

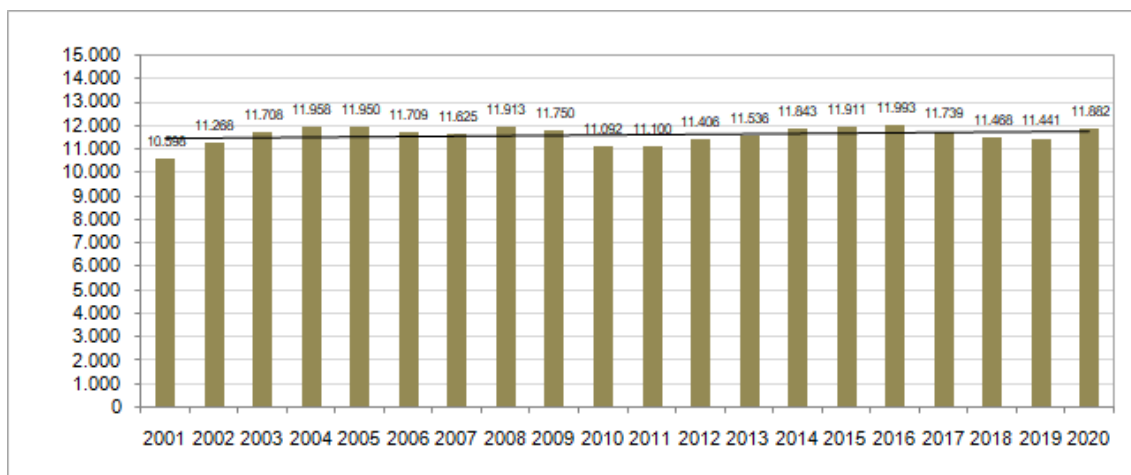
Figura 8: Gráfico da produção de soja no Uruguai, em milhares de toneladas, por ano agrícola (2002/2003-2020/2021)



Fonte: Uruguai/MGAP (s.d.). Anuários Estatísticos Agropecuários do Ministério da Pecuária, Agricultura e Pesca do Uruguai (MGAP)

Outra produção com destaque na região é a de bovinos, a qual vem sendo empurrada para as periferias de Brasil, Argentina e Uruguai frente ao avanço da agricultura (GUIBERT, BÜHLER, REQUIER-DESJARDINS; 2015, p.394). A Figura 9 indica uma certa estabilidade na produção de bovinos no Uruguai entre 2001 e 2020.

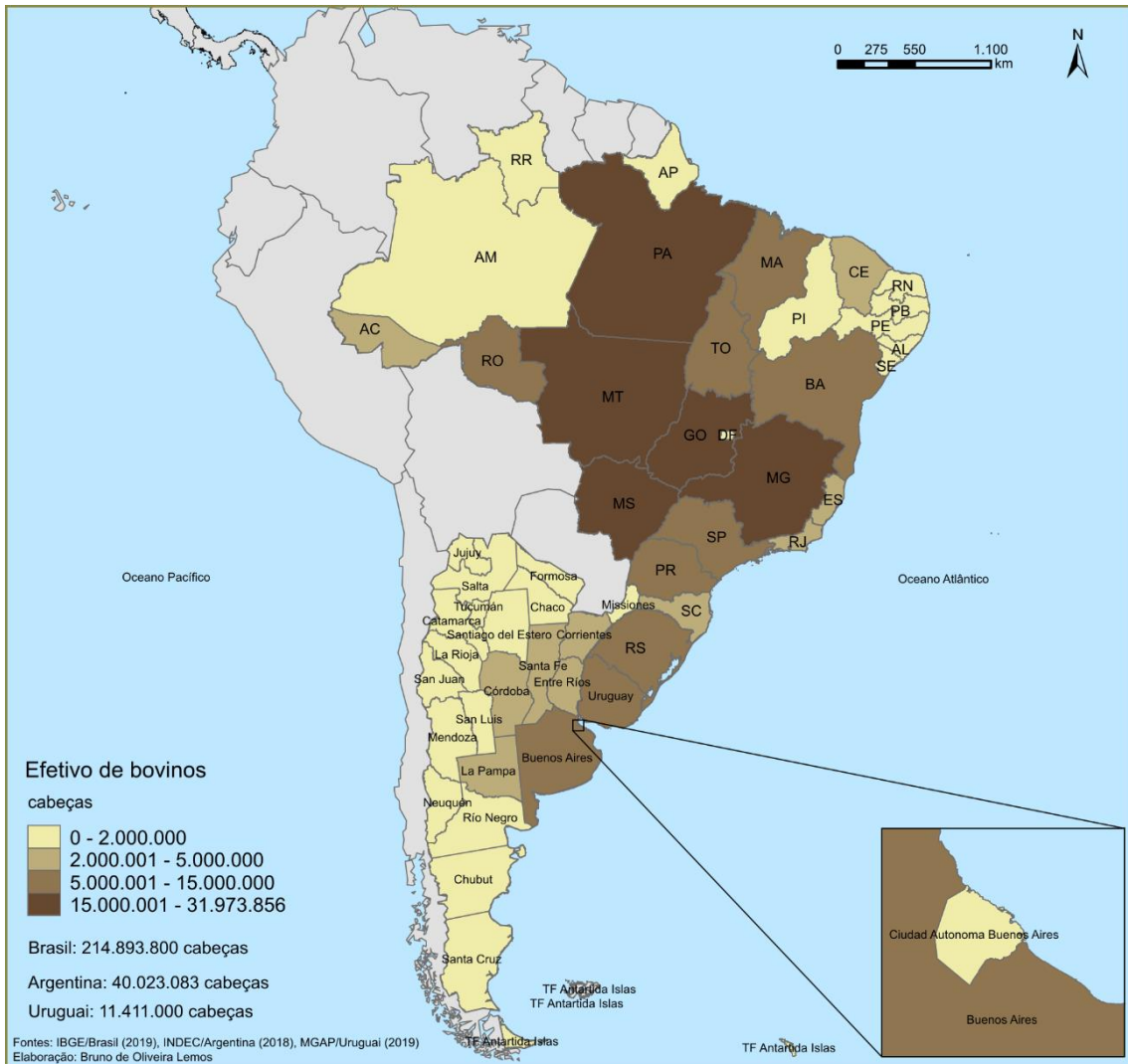
Figura 9: Gráfico do efetivo de bovinos no Uruguai entre 2001 e 2020 (em milhares de cabeças)



Fonte: Uruguai/MGAP (s.d.) Anuários Estatísticos Agropecuários do Ministério da Pecuária, Agricultura e Pesca do Uruguai (MGAP).

A Figura 10 também é baseada na metodologia de Rückert, Carneiro Filho e Uebel (2015). Nela, é possível observar que, atualmente, quando consideramos os três países, a principal concentração da produção bovinos se localiza na região centro-norte do Brasil. No entanto, o Rio Grande do Sul é o sétimo estado brasileiro no que se refere ao efetivo de bovinos, com 11.968.216 cabeças em 2019. O Uruguai como um todo detinha, em 2019, 11.411.000 de cabeças. Ambos estavam atrás da província de Buenos Aires, com 14.883.528 de cabeças em 2018.

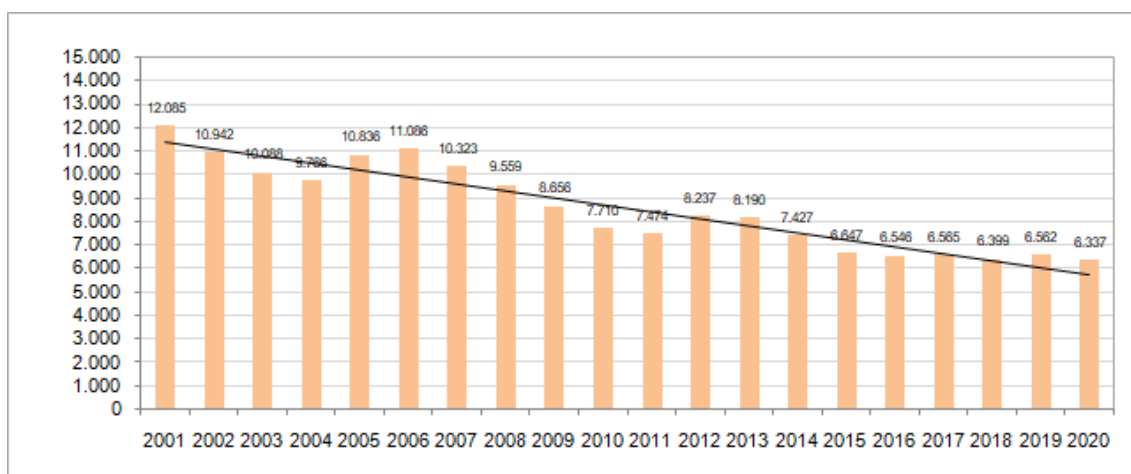
Figura 10: Mapa do efetivo de bovinos nos estados brasileiros, províncias argentinas e no Uruguai (2018-2019)



Fontes: Brasil/IBGE (2019), Argentina/INDEC (2018) e Uruguai/MGAP (2019). Elaborado pelo autor

Por sua vez, em relação ao efetivo de ovinos, podemos observar, na Figura 11, uma diminuição bastante importante, de aproximadamente 50%, no Uruguai, entre 2001 e 2020.

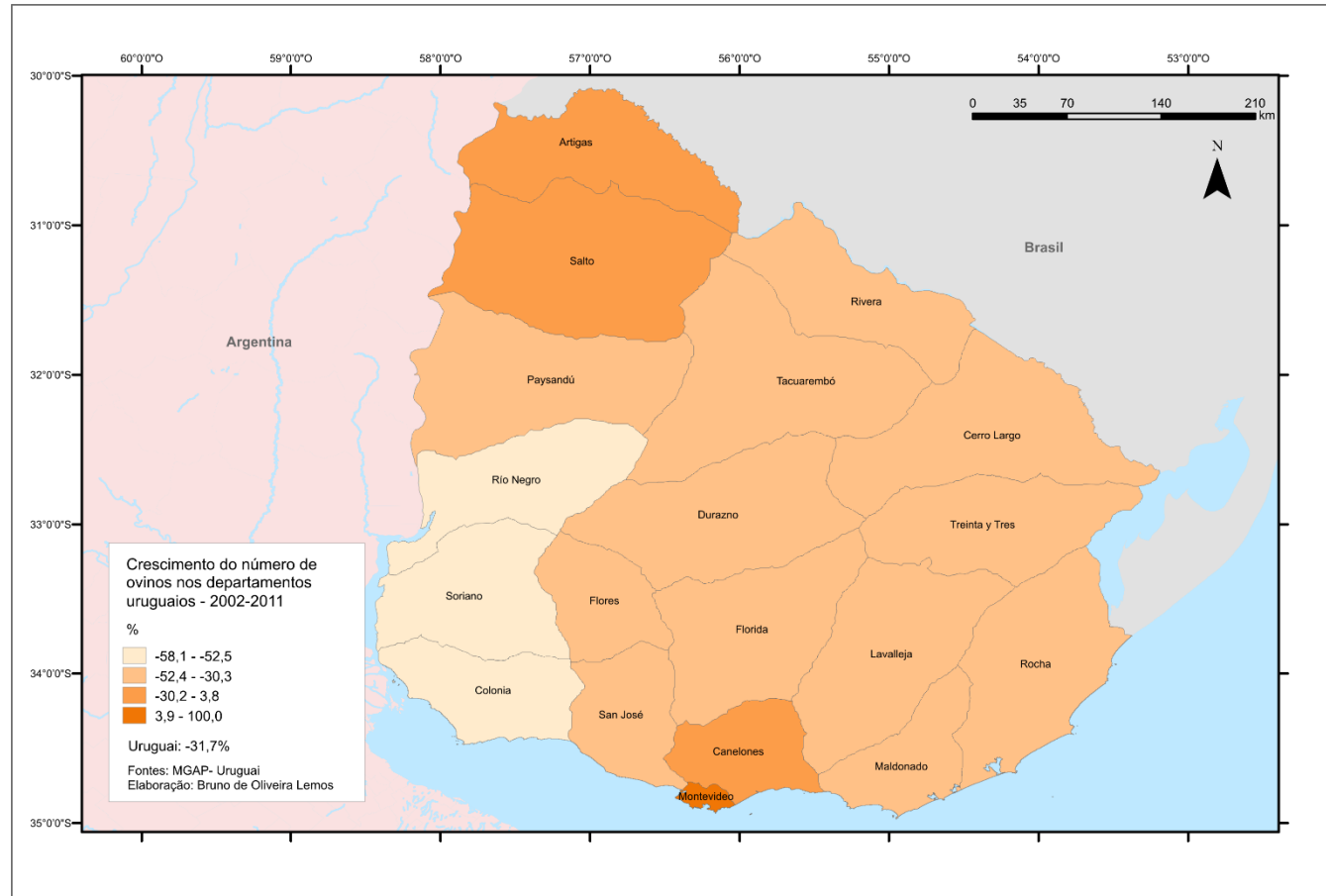
Figura 11: Gráfico do efetivo de bovinos no Uruguai entre 2001 e 2020 (em milhares de cabeças)



Fonte: Uruguai/MGAP (s.d.) Anuários Estatísticos Agropecuários do Ministério da Pecuária, Agricultura e Pesca do Uruguai (MGAP).

Na Figura 12, observa-se que, entre 2002 e 2011, houve uma diminuição de 31,7% no efetivo de ovinos no Uruguai. Lideraram esse processo os departamentos de Rio Negro, com -58,1%, e Soriano, com -54,5%, justamente os que tiveram um processo de *agriculturização* mais intensa.

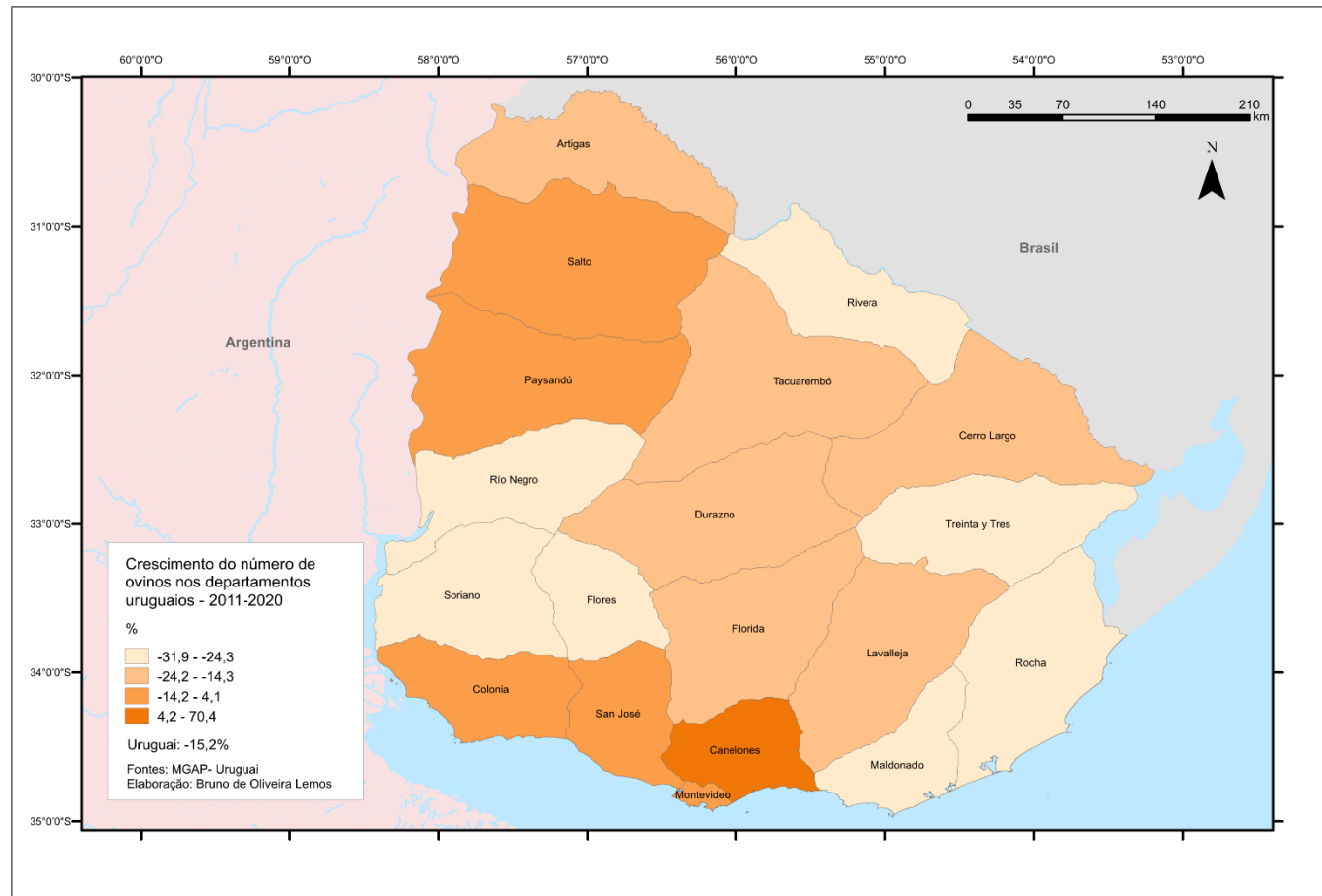
Figura 12: Mapa do crescimento do número de ovinos nos departamentos uruguaios (2002-2011)



Fonte: Uruguai/MGAP (s.d.) Anuários Estatísticos Agropecuários do Ministério da Pecuária, Agricultura e Pesca do Uruguai (MGAP). Elaborado pelo autor.

Entre 2011 e 2020, houve uma perda de ritmo nessa diminuição do número de ovinos no Uruguai, com -15,2%. No entanto, para esse período, observa-se que a diminuição foi menos concentrada nos departamentos supracitados, conforme demonstra a Figura 13. Rocha apresentou a maior diminuição, com -31,9%, seguido por Flores, com -28,9%. Rio Negro apresentou um percentual de -26,3% e Soriano de -24,3%.

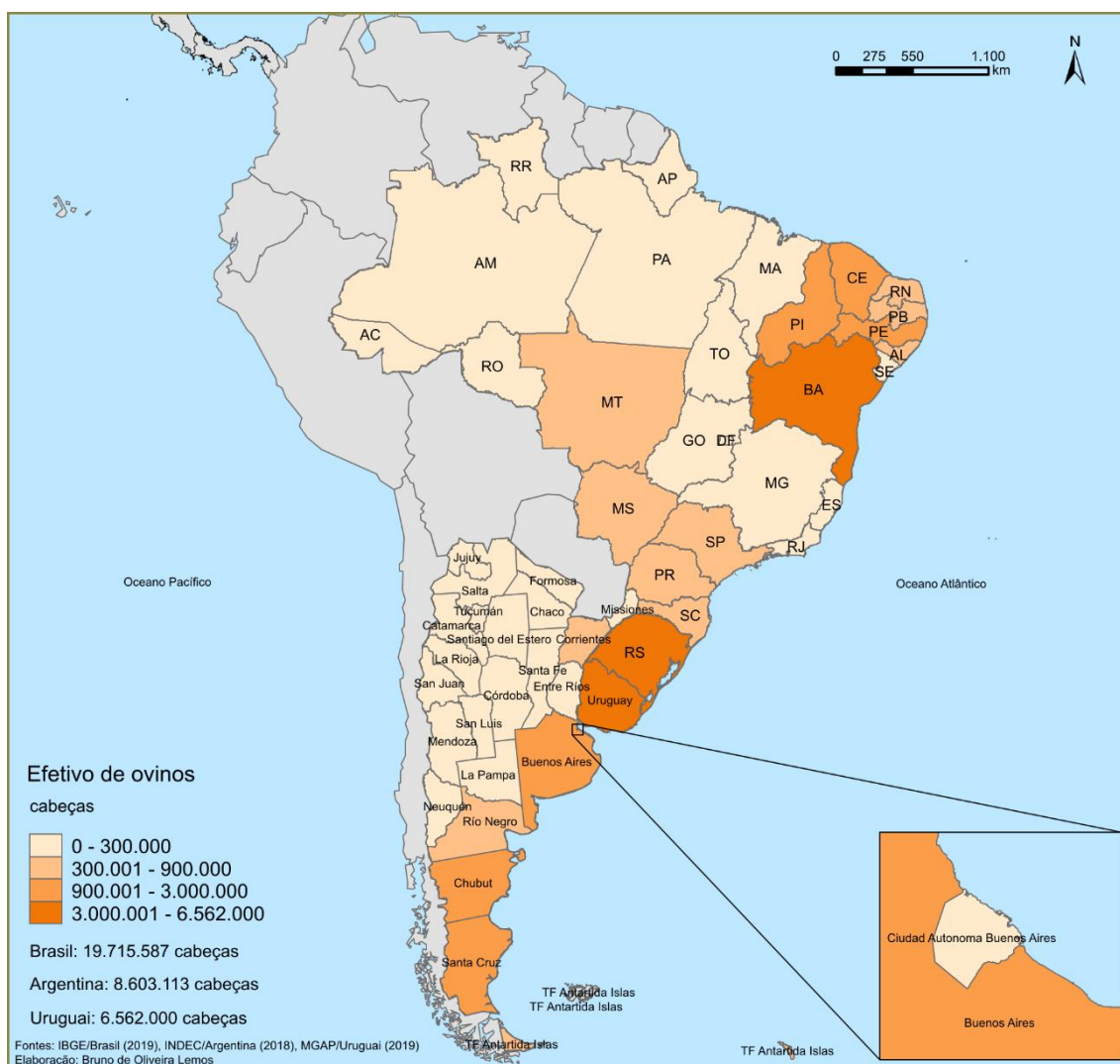
Figura 13: Mapa do crescimento do número de ovinos nos departamentos uruguaios (2011-2020)



Fonte: Uruguai/MGAP (s.d.) Anuários Estatísticos Agropecuários do Ministério da Pecuária, Agricultura e Pesca do Uruguai (MGAP). Elaborado pelo autor.

O Rio Grande do Sul era, em 2019, o segundo estado do Brasil no número de cabeças de ovinos, com 3.057.943. A Bahia liderava com 4.496.316 de cabeças. No entanto, o Uruguai como um todo superava os dois estados, com 6.562.000 cabeças em 2019. As províncias argentinas de Chubut, com 2.706.389, e Santa Cruz, com 1.942.594 de cabeças, em 2018, também merecem destaque, conforme demonstrado na Figura 14.

Figura 14: Mapa do efetivo de ovinos nos estados brasileiros, províncias argentinas e no Uruguai (2018-2019)



Fontes: Brasil/IBGE (2019), Argentina/INDEC (2018) e Uruguai/MGAP (2019). Elaborado pelo autor



Observamos, assim, na fronteira entre Argentina e Uruguai pelo rio Uruguai, uma nova configuração territorial resultante do aumento da cultura da soja e da produção de madeira, além da perda de espaço da pecuária tradicional. Foi essa nova configuração que aumentou a movimentação dos portos do rio Uruguai e motivou atores multiescalares a demandarem melhorias na infraestrutura de transportes regional.

### **5.3. Características da infraestrutura de transportes na fronteira entre Argentina e Uruguai**

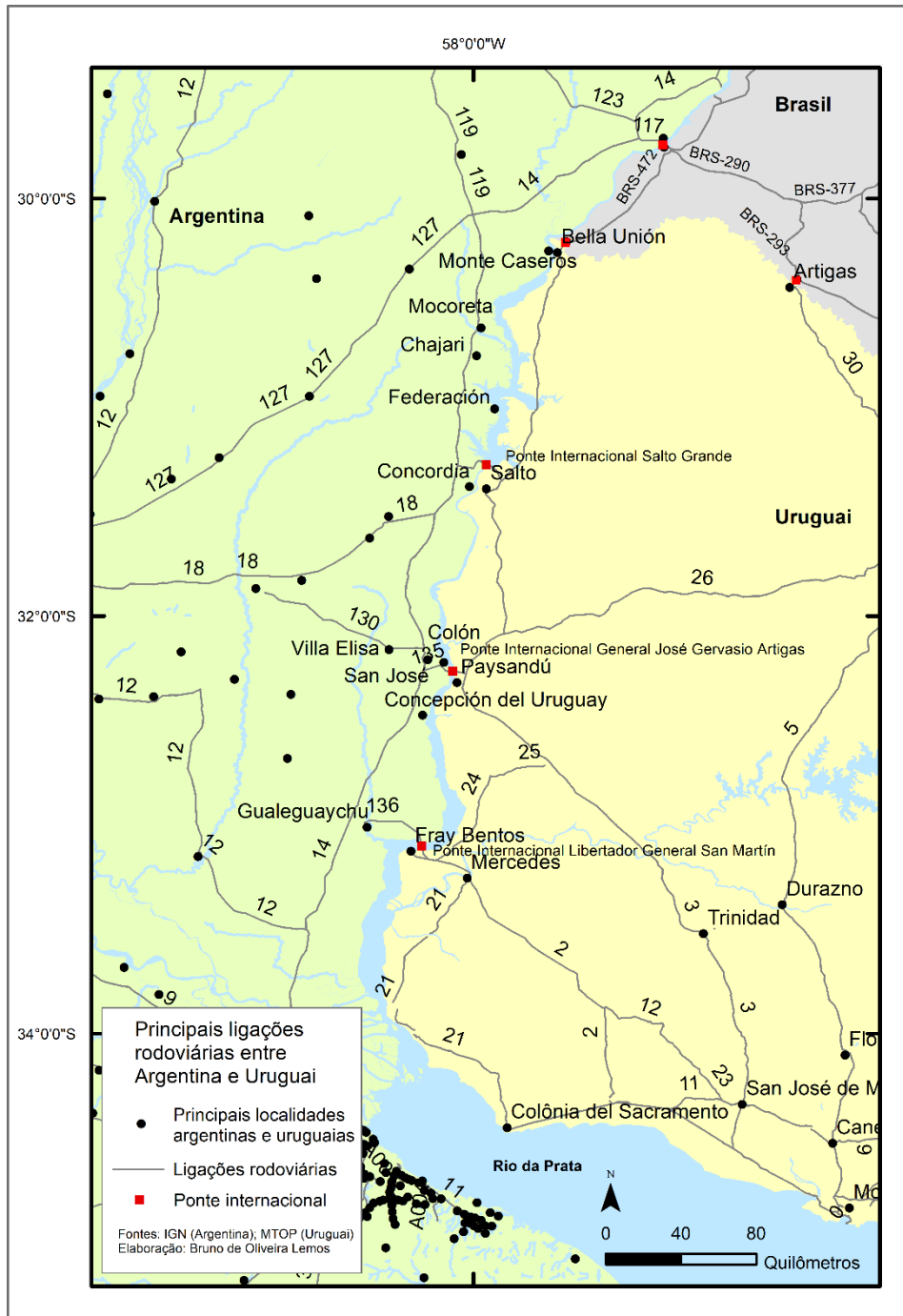
As principais ligações rodoviárias entre Argentina e Uruguai, através do rio Uruguai, se dão em três pontos: entre Fray Bentos (UY) e Puerto Unzué (AR), através da ponte Libertador General San Martín, inaugurada em 1976; entre Paysandú (UY) e Colón (AR), através da ponte General José Gervasio Artigas, inaugurada em 1975; e entre Salto (UY) e Concordia (AR), através da ponte rodoferroviária Salto Grande, que se localiza sobre a hidrelétrica de Salto Grande, 20 quilômetros ao norte dos centros urbanos supracitados.

Sandes (2016, p.137) afirma que, no setor oriental do rio Uruguai, no Uruguai, as rotas nacionais 2 e 3 constituem os eixos mais importantes. Pode-se citar também a *Ruta 24*, que se desenvolve entre os departamentos de Río Negro e Paysandú e que vem apresentando um trânsito muito importante devido ao transporte de madeira e de grãos (CSI INGENIEROS, 2021, p.85).

No setor ocidental, na Argentina, a RN14 é o principal corredor viário ligando o Chile, Buenos Aires e São Paulo, além de ser uma artéria estratégica para o turismo regional. A RN14 nasce em Ceibas, na província de Entre Ríos, em confluência com a RN12, e bordeia o rio Uruguai, culminando na cidade de Bernardo de Irigoyen, em Misiones (CSI INGENIEROS, 2021, p.61). Nessa rota se encontram as passagens internacionais de Paso de los Libres-Uruguaiana e de Santo Tomé-São Borja. Em 2021, o estado de conservação era de bom a excelente, com alguns trechos com estado regular (CSI INGENIEROS, 2021, p.61).

Outra rodovia de grande importância na província de Entre Ríos se refere à RN12, que une as províncias de Misiones, Corrientes e Entre Ríos com Buenos Aires e com o Brasil (CSI INGENIEROS, 2021, p.60). Nasce próxima à cidade de Zárate, na província de Buenos Aires, e atravessa o rio Paraná, passando pelas capitais provinciais de Paraná (Entre Ríos), Ciudad de Corrientes (Corrientes) e Posadas (Misiones). A RN12 culmina na Ponte Internacional Tancredo Neves, que cruza o rio Iguazu, próxima à cidade de Puerto Iguazú. Seu pavimento se encontra em bom estado em Entre Ríos (CSI INGENIEROS, 2021, p.60). A Figura 15 demonstra as principais ligações rodoviárias entre Argentina e Uruguai pelo rio Uruguai:

Figura 15: Mapa das principais ligações rodoviárias entre Argentina e Uruguai



Fontes: Uruguai/MTOP (s.d.); Argentina/IGN (s.d.). Elaborado pelo autor

Grande parte da exportação da produção de madeira, principalmente, da Argentina e do Uruguai, se dá através dos portos localizados no rio Uruguai e seus afluentes. Segundo Sandes (2016, p.128), na região, somente o rio Uruguai e seus principais afluentes (Gualeguaychú no setor ocidental e Negro e San

Salvador no oriental) têm sido utilizados de maneira importante na navegação comercial.

No lado uruguaio, são dez portos: Bella Unión, Salto, Paysandú, San Javier, Nuevo Berlín, Fray Bentos e Dolores, todos eles públicos; e Terminal M'Bopicuá, UPM e ONTUR (Nueva Palmira), privados. No entanto, observa-se que o porto de Bella Unión, atualmente, se encontra desativado para uso comercial e se restringe a um mole com tráfego de passageiros para a localidade argentina de Monte Caseros. A Figura 16 demonstra o porto de Bella Unión em seu estado atual:

Figura 16: Porto de Bella Unión



Fonte: Autor (julho de 2023)

Em Salto, o porto também se encontra desativado. Segundo a senhora Angelina Bazzano<sup>30</sup>, referente do CCRU em Salto, no Uruguai, uma dificuldade de reativação desse porto se refere ao fato de ele se localizar em uma região central da cidade. Essa característica dificultaria a chegada de caminhões. A Figura 17 demonstra a situação atual do porto de Salto:

---

<sup>30</sup> Entrevista realizada em Salto, no Uruguai, no dia 26.07.2023.

Figura 17: Porto de Salto



Fonte: Autor (julho de 2023)

Por sua vez, o porto de Paysandú, embora não apresente grande movimentação, encontra-se em operação. Segundo informações coletadas no local<sup>31</sup>, as maiores movimentações se referem à exportação de soja e à importação de cana de açúcar. A Figura 18 demonstra o porto de Paysandú:

---

<sup>31</sup> Trabalho de campo realizado em Paysandú, no Uruguai, no dia 27.07.2023.

Figura 18: Porto de Paysandú



Fonte: Autor (julho de 2023)

Por sua vez, mais ao sul, encontra-se o porto de Fray Bentos. Esse porto se localiza próximo à ponte internacional Fray Bentos-Puerto Unzué, com acessos ferroviário e rodoviário (CSI INGENIEROS, 2021, p.131). Próximo ao porto, a *Ruta 2* se conecta à *Ruta 24*, e essas com a *Ruta 20* e *Ruta 25*, que constituem um importante ponto para a saída de exportações florestais uruguaias.

O porto de Nueva Palmira se localiza próximo ao quilômetro 0 do rio Uruguai, em uma localização estratégica tanto a respeito da hidrovia Paraguai-Paraná quanto em relação ao rio da Prata (CSI INGENIEROS, 2021, p.131). O porto é administrado pela Administración Nacional de Puertos (ANP) e possui profundidade de 32 pés, além de silos para armazenagem de grãos. Também possui um terminal privado, da corporação Navíos S.A., dedicado à exportação de mineral de ferro e produtos agrícolas e florestais, e o terminal ONTUR S.A., de caráter multipropósito. No lado argentino, há o porto de Concepción del Uruguay, cujas atividades principais se referem à manipulação de rolos de eucaliptos, além de outros produtos (CSI INGENIEROS, 2021, p.127).

A partir de 2005, os portos da região têm melhorado suas condições, ao mesmo tempo em que as sociedades locais têm demandado com insistência a

dragagem e o balizamento do rio Uruguai (SANDES, 2016, p.135). Segundo Sandes (2016, p.239), entre 2000 e 2007 ocorreu um aumento de 70% na movimentação dos portos do setor oriental do rio Uruguai, ao mesmo tempo em que se puseram em funcionamento os portos M'Bopicuá e UPM, em Fray Bentos, ligados à indústria florestal.

Segundo o boletim do CCRU de agosto de 2019, o calado dos portos da região se encontrava na seguinte situação: Montevideu possuía 44 pés; Buenos Aires, Nueva Palmira e Rosário detinham 36 pés; Fray Bentos e Concepción del Uruguay possuíam 25 pés; e Paysandú, 19 pés (CCRU, 2019). O boletim também chama a atenção para o Canal do Panamá, que possui um calado de 60 pés, reforçando a necessidade de calados cada vez maiores para a entrada de grandes embarcações. Atualmente, o transporte de ultramar se limita à entrada dos rios Paraná e Uruguai.

O estudo da CSI Ingenieros define assim a situação de navegabilidade do rio Uruguai em 2021:

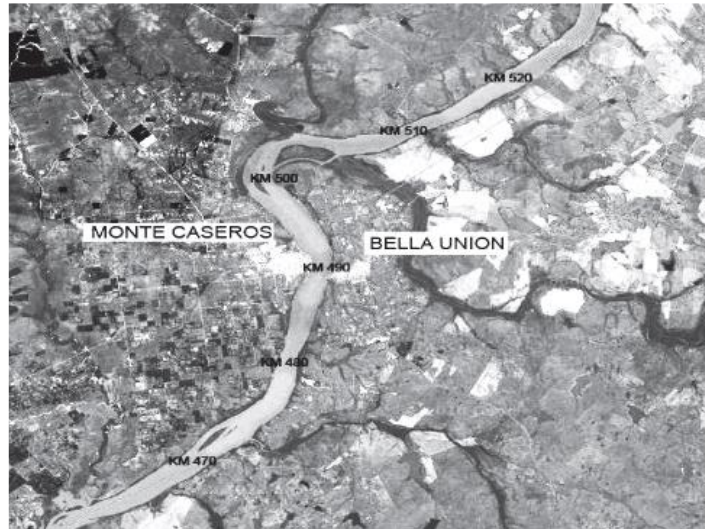
- No trecho compreendido entre o quilômetro 0 e o quilômetro 187,1 (acesso ao porto de Concepción del Uruguay), permite a navegação de barcos tipo Panamax, com 23 pés de calado;
- No trecho compreendido entre os quilômetros 187,1 e 206,8 (porto de Paysandú), o calado chega a 17 pés;
- O trecho localizado águas acima do quilômetro 206,8 corresponde a um rio em estado natural em que só existe navegação esporádica e dependente das condições do nível do rio.

Um estudo realizado pela sede Centro Regional Litoral Norte, em Salto, da Universidad de la República do Uruguai (UDELAR), aponta cinco afloramentos basálticos que impedem a navegação no rio Uruguai (UDELAR, 2016, p.16):

- Itacumbú, do quilômetro 472 ao 479;
- Ceibos, do quilômetro 491 ao 496;
- San Pedro, do quilômetro 512 ao 522;
- Isla Grande, do quilômetro 590 ao 602;
- Batuhí e Del Vado, do quilômetro 711 ao 730.

A Figura 19, retirada do estudo, indica os afloramentos de Itacumbú, Ceibos e San Pedro:

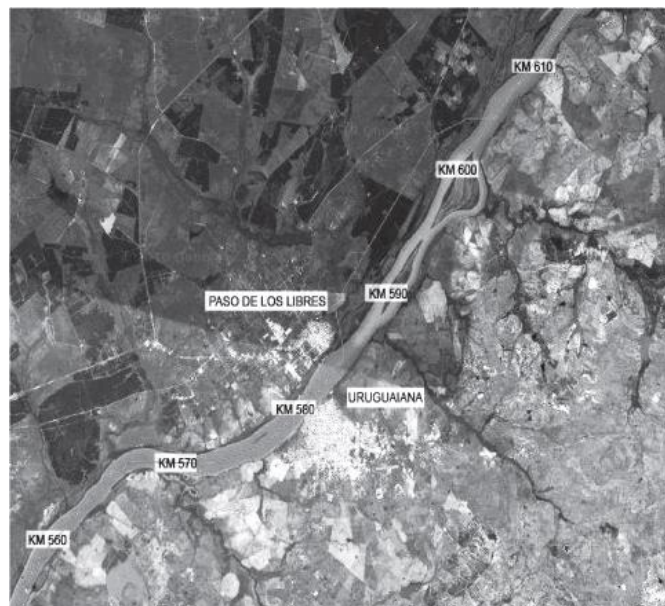
Figura 19: Afloramentos basálticos de Itacumbú, Ceibos e San Pedro



Fonte: Udelar (2016)

A Figura 20 demonstra o afloramento de Isla Grande:

Figura 20: Afloramento basáltico de Isla Grande

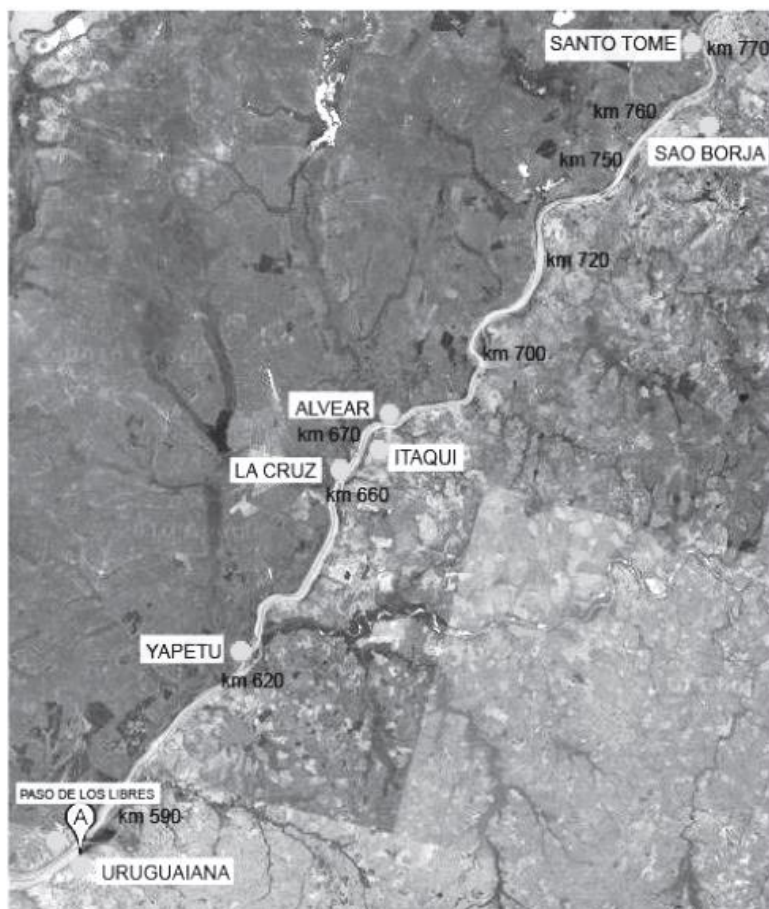


Fonte: Udelar (2016)

Por fim, a Figura 21 demonstra os afloramentos de Batuhí e Del Vado:



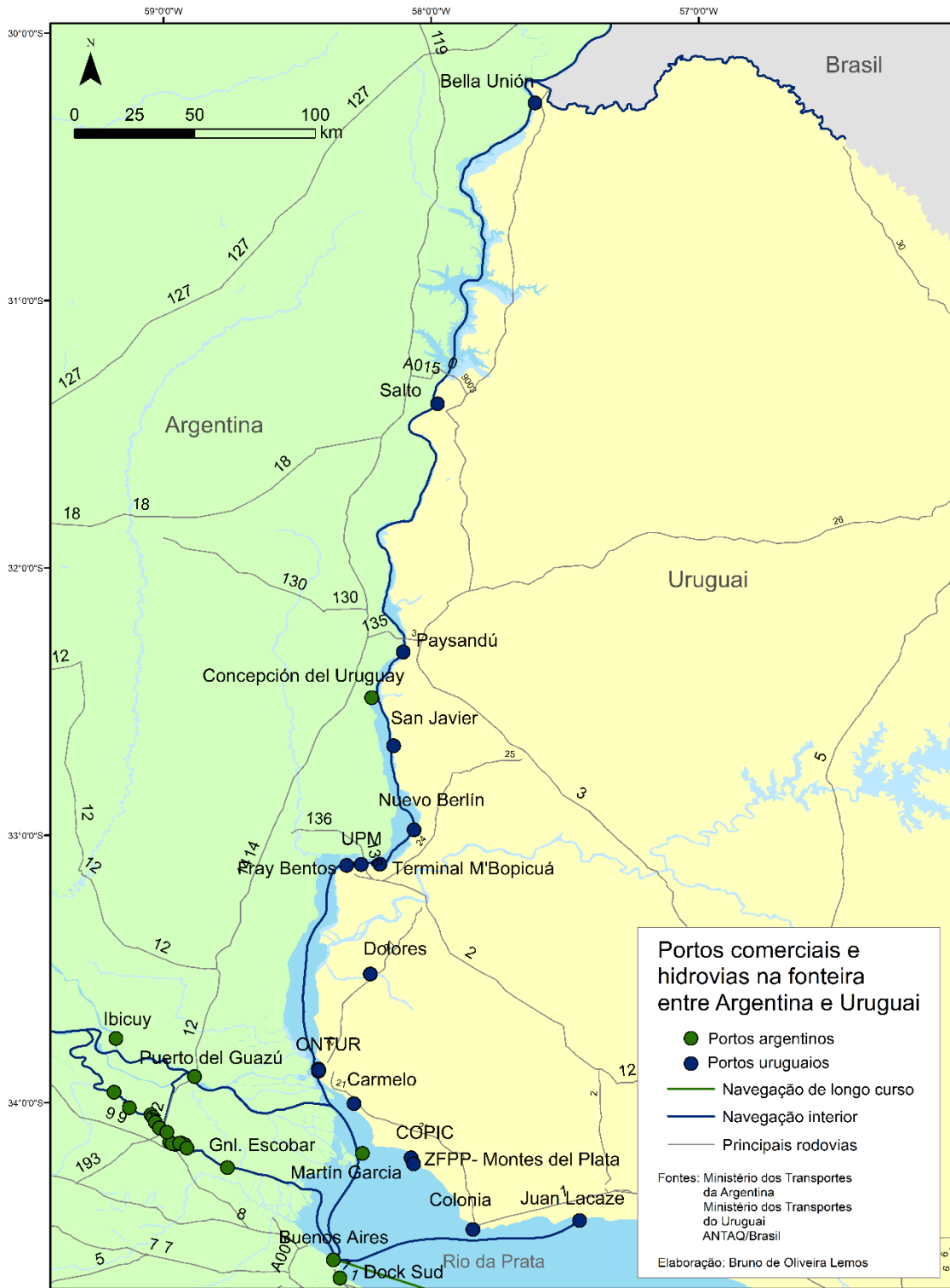
Figura 21: Afloramentos basálticos de Batuhí e Del Vado



Fonte: Udelar (2016)

A Figura 22 demonstra os portos comerciais e as hidrovias na fronteira entre Argentina e Uruguai. A navegação de longo curso tem seu fim no porto de Buenos Aires, a partir do qual se inserem hidrovias de navegação interior. Segundo Sandes (2016, p.248), houve melhorias nas rotas nacionais 21 e 24, no lado uruguaio, pois a maior parte da produção madeireira se direciona à planta da UPM e da produção de soja ao porto em Nueva Palmira. O trânsito nessas vias duplicou entre 2005 e 2011, isso porque o transporte desses produtos se faz através de caminhões.

Figura 22: Mapa dos portos comerciais na fronteira entre Argentina e Uruguai



Fontes: Argentina/IGN (s.d.); Uruguai/MTOP (s.d.); Brasil/ANTAQ (s.d.). Elaborado pelo autor.

A Tabela 7 demonstra a movimentação dos portos uruguaios<sup>32</sup> e da província de Entre Ríos, na Argentina, em 2019. O porto de Montevideu lidera quando tomamos essas duas unidades territoriais. No entanto, na sequência, aparecem dois portos com grande participação da exportação de soja em suas movimentações: Nueva Palmira, com 25,30% do total de suas 2.544.125,00 toneladas de cargas movimentadas; e Puerto del Guazú, com 82,57% de suas 1.052.073,66 toneladas de cargas movimentadas. Por outro lado, o porto de Concepción del Uruguay possui 70,83% de sua carga movimentada voltada à exportação de madeira. No porto de Fray Bentos a participação da exportação de madeira chega a 84,42% de toda a carga movimentada.

Tabela 7: Movimentação dos portos uruguaios\* e da província de Entre Ríos, na Argentina, em 2019

Porto	Carga containerizada (ton)	Carga não containerizada (ton)	Total (ton)
Colonia	*	*	4.947,00
Fray Bentos	*	*	318.055,00
Juan Lacaze	*	*	44.340,00
La Paloma	*	*	753,00
Nueva Palmira	*	*	2.544.125,00
Paysandú	*	*	187.108,00
Montevideu	7.476.119,00	4.357.610,00	11.833.729,00
<b>Total Uruguai</b>	*	*	<b>14.933.057,00</b>
Cargill Diamante Muelle Elevador	*	300.790,00	300.790,00
Concepción del Uruguay	*	402.105,46	402.105,46
Concepción del Uruguay - Muelle YPF	*	229.951,89	229.951,89
Coop. "La Ganadera" Gral. Ramírez	*	91.385,69	91.385,69
Coop. Agr. La Paz	*	141.507,30	141.507,30
Del Guazú	*	1.052.073,66	1.052.073,66
La Paz - Márquez	*	60.586,39	60.586,39
Maná Puerto Buey	*	47.774,94	47.774,94
Piedras Blancas	*	1.289,42	1.289,42
<b>Total Entre Ríos</b>	*	<b>2.327.464,75</b>	<b>2.327.464,75</b>

\*Não foram considerados os portos privados uruguaios.  
Fontes: Argentina/MTOP (2019); Uruguai/ANP (2019)

Em relação ao transporte ferroviário, segundo Sandes (2016, p.244), no lado uruguaio, houve diminuição de 25% na movimentação de produtos entre

<sup>32</sup> Os portos privados uruguaios não estão incluídos na análise.

2000 e 2010. A própria conexão ferroviária binacional por Salto Grande entrou em inatividade em 2014. Até os anos 2000, era comum a entrada de produtos paraguaios por essa ponte, os quais eram conduzidos para Fray Bentos, Nueva Palmira e Montevideu para escoamento (SANDES, 2016, p.136).

No lado argentino, devido à antiguidade e obsolescência de grande parte do material rodante e somado ao baixo investimento, gerou-se uma persistente redução nos movimentos de cargas em ferrovias nos últimos anos (CSI INGENIEROS, 2021, p.88). Em Entre Ríos, a rede ferroviária se manteve quase que exclusivamente operando com o ramal correspondente ao transporte de cargas que percorre a província de norte a sul, de forma paralela ao rio Uruguai. O estado geral do sistema é de regular a ruim e é operado pela empresa Belgrano Cargas e Logística S.A. (CSI INGENIEROS, 2021, p.89). Os principais produtos de transporte são contêineres, madeira, soja, cereais e arroz.

No Uruguai, atualmente, a rede ferroviária também se encontra com pouca oferta de infraestrutura em estado adequado de circulação e com baixa manutenção (CSI INGENIEROS, 2021, p.101). Sessenta por cento dos trilhos foram colocados entre 1890 e 1948, e possuem menor resistência ao peso. A administração é da Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE). Na zona do litoral, o movimento de cargas representa 25% do total do país, sendo a cevada, o arroz e a pedra caliça os principais produtos.

A Figura 23 demonstra as principais ligações ferroviárias entre Argentina e Uruguai.

Figura 23: Mapa das principais ligações ferroviárias entre Argentina e Uruguai



Fontes: Argentina/IGN (s.d.); Uruguai/MTOP (s.d.). Elaborado pelo autor

Observa-se, assim, que as mudanças na configuração territorial da fronteira entre Argentina e Uruguai pelo rio Uruguai têm significado uma maior pressão sobre o modal rodoviário, responsável pelo transporte da madeira e de soja em grão até os pontos de escoamento dessa produção, e melhorias nos portos e na navegação do rio Uruguai, pelo menos até o porto de Paysandú. No entanto, o modal ferroviário, tanto no lado argentino, de administração privada, quanto no lado uruguaio, com administração pública, encontra-se obsoleto, apresentando constante diminuição na carga transportada.

## **6. A FRONTEIRA ENTRE ARGENTINA E URUGUAI PELO RIO URUGUAI E AS POLÍTICAS DE COOPERAÇÃO DOS ATORES LOCAIS: O CASO DO COMITÉ PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DEL RÍO URUGUAY (CCRU)**

Este capítulo tem como objetivo demonstrar as finalidades e estratégias dos atores envolvidos no processo de integração transfronteiriça promovido pelo CCRU. Dessa forma, primeiramente, serão analisados os antecedentes desse processo de integração subnacional, especialmente, o conflito em torno da instalação das *papeleiras* ENCE e Botnia às margens do rio Uruguai. Esse conflito gerou uma ruptura parcial entre os Estados Nacionais da Argentina e do Uruguai, a qual conflitava com um cenário de integração que se apresentava em escala regional/local.

Posteriormente, aborda-se o processo de formação do CCRU e seu funcionamento. Embora seja constituído por atores predominantemente de uma escala regional/local, o CCRU possui relações com atores das escalas global, supranacional e nacional. Assim, será analisado como esses atores regionais/locais se articulam com atores dessas outras escalas para a viabilização de projetos de desenvolvimento no trecho da Bacia do Rio Uruguai entre Argentina e Uruguai. São abordados os seguintes projetos: a navegação águas acima da represa de Salto Grande; a construção de uma ponte entre Monte Caseros e Bella Unión; a implantação de estações de tratamento de efluentes nas cidades das margens do rio Uruguai; a criação do Comitê de Integração Trinacional Monte Caseros- Barra do Quaraí- Bella Unión; a implantação de um Corredor Ecológico Trinacional nessa mesma região; e o processo de cooperação com a EUROsociAL, da União Europeia, para melhorias na governança do Comitê. Por fim, são analisados os principais limites e possibilidades desse processo de cooperação transfronteiriça, o qual possui, como principal particularidade, o fato de ser protagonizado por atores de uma escala regional/local.

## 6.1. Os antecedentes do processo de integração subnacional na fronteira entre Argentina e Uruguai: o conflito em torno da instalação das *papeleras* às margens do rio Uruguai

O CCRU teve sua criação em um contexto de crise geopolítica entre Argentina e Uruguai. O conflito em torno da instalação das chamadas *papeleras*<sup>33</sup> teve início com a autorização, por parte do governo uruguaio, para a instalação das empresas espanhola ENCE, em outubro de 2003, e finlandesa Botnia, em fevereiro de 2005, às margens do rio Uruguai, águas geridas pela CARU, nos termos do Estatuto do Rio Uruguai, de 1975 (ALMEIDA, 2007, p.08). Gautreau (2014, p.245) afirma que:

La disposición geográfica de sus plantaciones (concentradas en los departamentos de Río Negro y Paysandú), la posibilidad de exportar su producción por el río Uruguay, la poca inclinación para invertir en la Argentina en un período muy agitado de su vida política y social y el constante apoyo de los sucesivos gobiernos uruguayos hizo optar a ambas empresas por la ribera oriental del río Uruguay para ubicar sus plantas. En la fase inicial de sus proyectos, ambas barajaron la posibilidad de completar su consumo con madera de las cuencas silvícolas de Entre Ríos e Corrientes, situadas a unos 200 kilómetros por ruta. Estos elementos hacían de Fray Bentos una localización óptima para asegurar a la fábrica un abastecimiento suficiente para alcanzar el millón de toneladas proyectado.

O coordenador da Secretaria Técnica do CCRU, senhor Daniel Bentancur, afirma que a empresa Botnia tinha como ideia inicial se instalar na província de Entre Ríos, na Argentina, devido ao fato de o país contar previamente com *papeleras* e *pasteras*, possuindo certa experiência nesse tipo de produção<sup>34</sup>. No entanto, o processo de negociação com a província argentina não chegou a um bom termo, levando a empresa a negociar com o Uruguai.

Segundo Alvarado e Reboratti (2006, p.136), há três tipos de procedimento para o branqueamento da pasta de celulose: o procedimento tradicional, que utiliza cloro e é o mais poluente; o procedimento livre de cloro elementar (ECF), que utiliza dióxido de cloro e é o método usado por 75% das usinas do mundo; e o procedimento que não utiliza cloro (TFC), que é utilizado

---

<sup>33</sup> Daniel Bentancur, coordenador da Secretaria Técnica do CCRU e ex-embaixador no Uruguai, enfatizava, em entrevista *online* realizada no dia 01.08.2023, que se tratam de *pasteras* e não *papeleras*, pois essas indústrias não produzem papel, mas sim pasta de celulose, a ser beneficiada na Finlândia e na Suécia. Assim, é uma indústria básica, de baixo valor agregado.

<sup>34</sup> Entrevista realizada de forma online, em 01.08.2023.



por 5% das usinas. Segundo os autores, as usinas que se instalariam no Uruguai utilizariam o método ECF, o qual, se bem controlado, não ofereceria maiores impactos ambientais.

A decisão do governo uruguaio provocou protestos de associações de esquerda e ambientalistas de Fray Bentos, no Uruguai, os quais não encontraram grande eco. No entanto, ao alertarem os habitantes da cidade de Gualeguaychú, na Argentina, sobre os riscos ambientais ligados à instalação da indústria, esses se organizaram e exprimiram sua inquietude à CARU (ALVARADO, REBORATTI; 2006, p.136). Devido ao fato de o Uruguai não ter consultado a CARU quanto à instalação das usinas, o movimento surgido em Gualeguaychú exigia o abandono de sua construção mais do que o controle de poluição. Os habitantes da cidade argentina criaram também a Organização Não-Governamental (ONG) *Asamblea Ambientalista de Gualeguaychú*, a qual começou a cortar a circulação, através de *piquetes*, da ponte internacional Libertador General San Martín. Esses cortes se estenderam durante todo o ano de 2005 até janeiro de 2006. Outros cortes de menor duração foram registrados na ponte entre Concordia e Salto.

Devido à afinidade política entre os dois governos nacionais – o governo argentino havia apoiado a eleição da Frente Ampla no Uruguai – foi criado, em maio de 2005, um Grupo Técnico de Alto Nível (GTAN), binacional, encarregado de analisar eventuais impactos das usinas sobre o meio ambiente (ALVARADO, REBORATTI, 2006, p.137). O GTAN manteve doze reuniões durante os anos de 2005 e 2006, com a coordenação dos Ministérios das Relações Exteriores dos dois países (ALMEIDA, 2007, p.22). No entanto, as reuniões realizadas no âmbito do grupo técnico já estavam comprometidas em razão da posição argentina de se opor ao financiamento internacional das usinas. Em fevereiro de 2006, o GTAN concluiu sua tarefa sem conseguir produzir um documento único.

O impasse levou o Uruguai a denunciar a obstrução à livre circulação de mercadorias ao Tribunal do Mercosul. Por sua vez, a Argentina acionou o Uruguai, em 2006, na Corte Internacional de Justiça (CIJ) devido ao descumprimento do Artigo 7º do Estatuto do Rio Uruguai (ALMEIDA, 2007, p.09).

Segundo Gautreau (2014, p.246-248), podemos apontar três períodos nesse conflito:

- O primeiro, ocorre a partir do início de 2002, depois do anúncio da empresa espanhola ENCE de se instalar ao norte de Fray Bentos. No final de 2003, anuncia-se um segundo projeto de planta próxima à Fray Bentos, da empresa Botnia. Em 2004, têm início os primeiros bloqueios da ponte entre Fray Bentos e Puerto Unzué por parte dos habitantes mobilizados de Gualeguaychú. Em meados de maio de 2005, já se pode falar de um conflito internacional, com o governo de Entre Ríos conseguindo que o órgão financiador da construção das usinas – a Corporação Financeira Internacional – exigisse, para liberar os empréstimos, um estudo de impacto. Em 2005, também se dá a criação do GTAN;
- O segundo, se inicia no final de 2005 e começo de 2006, quando se multiplicam os recursos frente a organismos internacionais de justiça ou de mediação, em um contexto de crescentes tensões. Conforme citado anteriormente, a Argentina aciona o Uruguai na CIJ e o Uruguai denuncia a Argentina no Mercosul. O bloco reconhece por unanimidade a queixa uruguaia, mas se recusa a exigir que a Argentina pare com os cortes na ponte. O Uruguai também denuncia a Argentina na CIJ, indignado pela manutenção dos cortes mesmo após o estudo de impacto supracitado apontar que não haveria impactos ambientais de grande importância;
- O terceiro, tem início em outubro de 2007, com a eleição de Cristina Fernández e a vontade de reduzir a intensidade do conflito. Com o início da produção da empresa Botnia, em novembro de 2007, as queixas argentinas ficam ainda mais debilitadas. No entanto, nenhuma das duas partes renuncia às suas queixas no CIJ.

Em 20 de abril de 2010, o veredito da CIJ considerou que não havia provas significativas de que a planta da Botnia poderia contaminar o rio, mas também afirmou que o Uruguai havia violado o Estatuto do Rio Uruguai ao não

consultar a CARU. Assim, a Argentina teve que desistir de suas pretensões de fazer parar a atividade das fábricas, ao mesmo tempo em que obteve uma “condenação moral” em relação ao Uruguai (GAUTREAU, 2014, p.249).

Por outro lado, a falta de soluções do Mercosul para o conflito, possivelmente, como decorrência da falta de supranacionalidade do bloco, levou a um sentimento no Uruguai de que o Mercosul não cumpre seu papel institucional. Nessa época, teve início o debate sobre a permanência ou não do Uruguai no bloco e as negociações de um acordo bilateral de livre comércio desse país com os Estados Unidos (ALVARADO, REBORATTI; 2006, p.146).

## **6.2. O processo de integração promovido pelo CCRU: a busca do protagonismo regional frente à escala nacional**

Nesse contexto de crise diplomática entre Argentina e Uruguai, em 17 de agosto de 2010, na cidade argentina de Concepción del Uruguay, os intendentes da região de fronteira entre os dois países criaram o Comitê Binacional Hidrovia do Rio Uruguai (Anexo 1). Em 2016, o Comitê articulava os departamentos de Río Negro, Soriano, Colonia, Paysandú, Salto e a alcaldia de Bella Unión, no Uruguai, e as cidades de Concepción del Uruguay, Colón, Concordia, Federación, Chajari, Monte Caseros, San José, Puerto Yerúa e Colonia Ayuí, na Argentina, para o prolongamento da hidrovia do rio.

Em 2017, os temas tratados pelo grupo foram ampliados, ocorrendo sua mudança de nome para Comitê para o Desenvolvimento da Bacia do Rio Uruguai (*Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay- CCRU*). Embora a temática da navegação do rio Uruguai – especialmente sua dragagem – tenha sido o tema inicial do Comitê, o assunto *hidrovia* foi o eixo central, articulador de um conjunto de problemáticas (SANDES, 2016, p.169).

Esse Comitê cumpriu um papel fundamental na manutenção do diálogo na região de fronteira entre Argentina e Uruguai pelo rio Uruguai, mesmo com o

acirramento na relação entre os dois países<sup>35</sup>. A ata fundacional do Comitê afirma que (CHRU, 2010):

Los objetivos primordiales de este nuevo Comité Binacional serán la integración de las poblaciones argentinas y uruguayas de la vera del río Uruguay y el desarrollo de la región en el aspecto social, laboral, productivo, económico, comercial, cultural, deportivo, turístico y de Salud y Medio Ambiente; para ello se conformarán Foros específicos de cada área integrados por representantes de ambos países.

Sandes (2016, p.146) afirma que dois fatores levaram à criação de organizações paradiplomáticas na região nesse período: a escassez de resultados da cooperação fronteiriça a partir das ações dos Estados nacionais; e o conflito para a instalação da empresa *Botnia*, que motivou certas organizações locais a buscar novos caminhos de entendimento no nível fronteiriço. No entanto, a cooperação em escala local, que teve início em torno na dragagem do rio Uruguai e da implantação de uma hidrovia, teve um *spillover*<sup>36</sup> em direção a outras áreas, como saneamento, meio ambiente e saúde.

O boletim produzido pelo CCRU de agosto de 2019 (CCRU, 2019) já indicava a participação dos municípios argentinos de Estancia Grande e Villa

---

<sup>35</sup> Os senhores Gustavo Chiriff, secretário-geral da *Intendencia* de Salto, José Luis Giardello, Secretário de Relações Institucionais do CCRU, e Daniel Bentancur, coordenador da Secretaria Técnica do CCRU, enfatizaram esse papel do Comitê durante o período de tensões entre Argentina e Uruguai.

<sup>36</sup> Mattli (1999, p.25-26) afirma que, para os autores do neofuncionalismo, paradigma das Relações Internacionais que se consolidou a partir dos trabalhos de Ernst Haas (1924-2003), existem três conceitos fundamentais para a integração:

- *Functional spillover*: baseado na ideia de que as economias industriais modernas são altamente interdependentes e que qualquer integração em um setor cria uma situação em que o objetivo original pode ser assegurado apenas através de novas ações em setores relacionados ao primeiro. Assim, como exemplo, a integração econômica só pode ser assegurada através de uma integração de infraestrutura que a garanta.
- *Political spillover*: descreve o processo de comportamento adaptativo, que consiste na mudança incremental de expectativas e mudança de valores dos grupos nacionais e partidos políticos em resposta à integração setorial.
- *Upgrading common interests*: ocorre quando os Estados membros experienciam dificuldades significativas em chegar a uma política comum enquanto tomam consciência da necessidade de alcançar posturas comuns para manter outros aspectos da interdependência entre eles. É importante que haja uma institucionalidade autônoma em relação a esses atores, que os incentive a estabelecer compromissos.

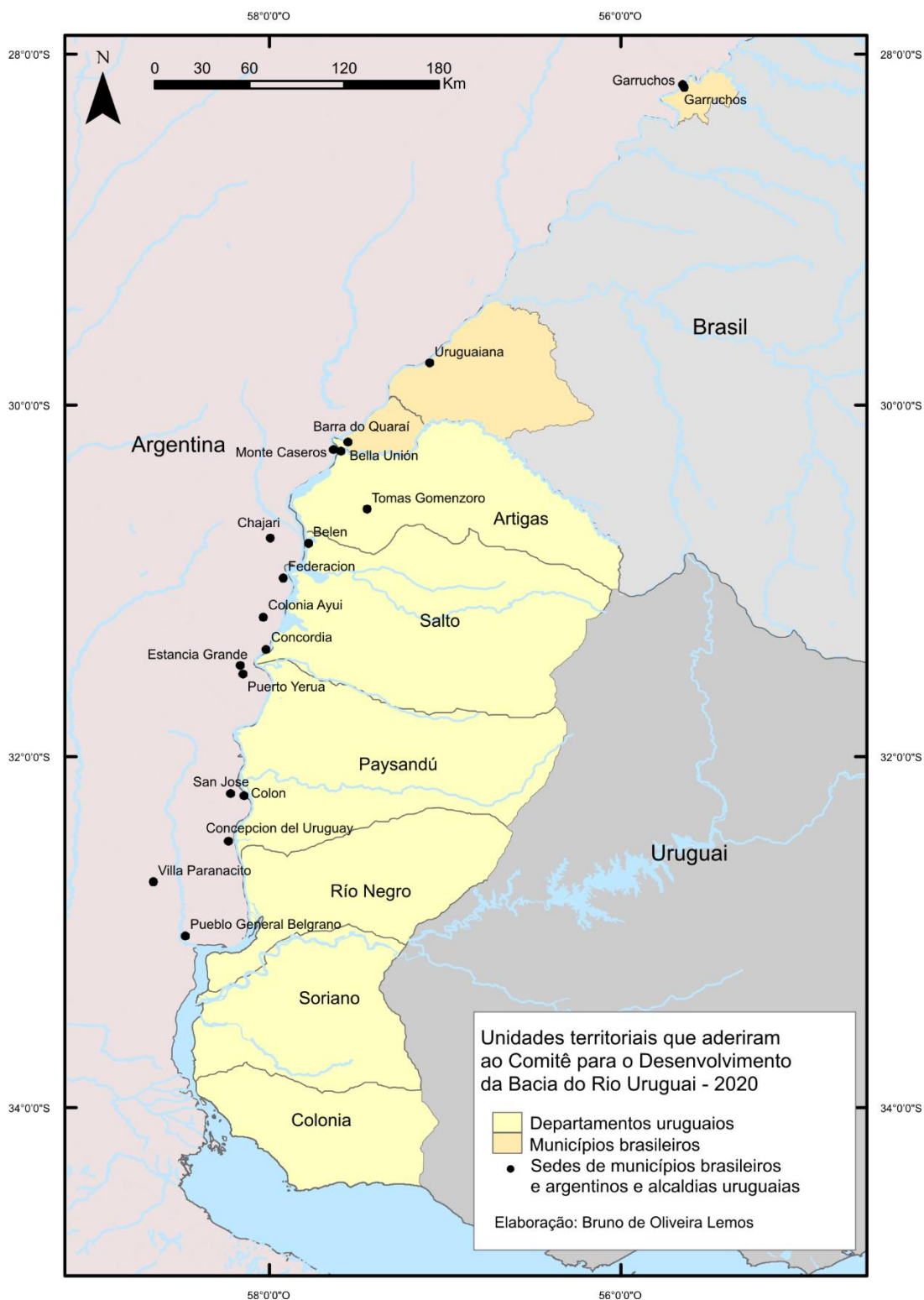
Segundo Jackson e Sørensen (2013, p.156-157), a noção de *transbordamento* de Ernst Haas parte da ideia de que uma cooperação mais intensa em uma área específica estimula o aumento da mesma em outras áreas. O transbordamento incentivaria as elites políticas a promover a integração. Haas se inspirou na cooperação intensificada na Europa Ocidental a partir dos anos 1950.

Parnacito, além do município brasileiro de Barra do Quaraí. Em 2020, já haviam aderido as *alcaldías* de Belen e Tomas Gomenzoro, no Uruguai, e os municípios de Pueblo General Belgrano e Garruchos, na Argentina, e Uruguaiana e Garruchos, no Brasil. Chama a atenção a ausência de Gualaguaychú, na Argentina, palco das manifestações contrárias à instalação das *papeleras* no rio Uruguai, no Comitê<sup>37</sup>. A Figura 24 demonstra a localização de todas as unidades territoriais que aderiram ao CCRU:

---

<sup>37</sup> Segundo o Secretário de Relações Institucionais do CCRU, José Luis Giardello, em entrevista realizada em Paysandú, no Uruguai, no dia 27.07.2023, técnicos do governo de Gualaguaychú participam de reuniões do CCRU como convidados, mas nunca houve adesão do departamento.

Figura 24: Mapa das unidades territoriais que compunham o CCRU em 2020



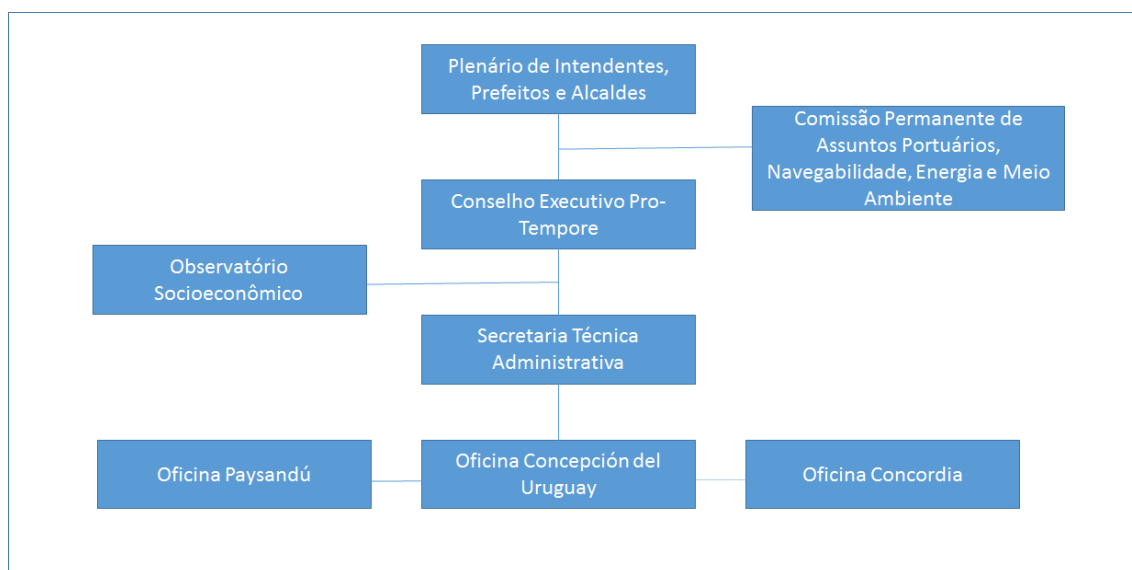
Fonte: CCRU (2020b). Elaborado pelo autor

O CCRU funciona e se expressa pelo mecanismo de *sessões plenárias*. Essas sessões reúnem os diferentes departamentos da região e levam as

principais demandas para as Chancelarias. Essas demandas são consubstanciadas nas *declarações de interesse regional*, as quais constituem um guia para os planos de trabalho do CCRU.

No mesmo modelo, um Conselho Executivo binacional conforma uma presidência *pro tempore* que se renova a cada dois anos. Essa presidência é exercida, alternadamente, por intendentes argentinos e uruguaios<sup>38</sup>. Todas as decisões desse Conselho são tomadas em consenso. Possui também uma Comissão Permanente de Assuntos Portuários, de Navegabilidade, Energia e Meio Ambiente. Ambos os órgãos são assistidos por uma Secretaria Técnica permanente, com representantes temáticos e territoriais nas intendências que aderiram ao CCRU. A Figura 25 demonstra o organograma do CCRU em 2020:

Figura 25: Organograma do CCRU



Fonte: Adaptado de CCRU (2020b). Elaborado pelo autor.

O funcionamento do CCRU difere dos Comitês de Fronteira, na medida em que esses se reúnem apenas uma vez por ano, enquanto o CCRU possui uma atividade contínua. Essa continuidade é garantida pela Secretaria Técnica, que se reúne semanalmente e elabora os boletins informativos. Além disso, o

<sup>38</sup> Como exemplo, entre 2019 e 2021, a presidência foi exercida pelo intendente de Concepción del Uruguay, na Argentina, senhor Martín Oliva. Por sua vez, atualmente, a presidência é exercida pelo senhor Omar Lafluf, intendente do departamento de Río Negro, no Uruguai.

CCRU funciona desde os governos subnacionais, o que confere uma maior legitimidade quanto aos interesses regionais frente aos Estados nacionais. Dessa forma, muito mais do que uma estratégia *top-down* para o desenvolvimento dessa região de fronteira, como se constituem os Comitês de Fronteira e a CODEFRO, ou seja, dos Estados nacionais em direção às regiões de fronteira, o CCRU adota uma estratégia *bottom-up*, ou seja, procura o estabelecimento de consensos regionais para a viabilização dos projetos junto aos atores da escala nacional.

É importante afirmar também que o CCRU não possui representação jurídica. Assim, o Comitê não possui capacidade financeira e não pode, como exemplo, contratar estudos. Nesse sentido, frente às dificuldades técnicas do Comitê, parcerias com as universidades da região, através da criação de um Observatório Socioeconômico, vêm se apresentando como uma alternativa.

A coordenação do projeto do Observatório é do professor Marcos Follonier, responsável pela Oficina Técnica do CCRU em Concordia, na Argentina. Segundo Follonier, no Boletim Informativo de abril de 2020 (CCRU, 2020a):

En el marco de las actividades propuestas en las últimas dos sesiones del Comité Ejecutivo Ampliado, desde la Secretaría Técnica hemos dado comienzo a una experiencia piloto para ir construyendo, paso a paso, el accionar de un Observatorio socioeconómico que abarque la realidad de la Cuenca del Río Uruguay. Nadie duda de la necesidad de contar con datos relevantes de distintos aspectos socioeconómicos de la cuenca del Río Uruguay, máxime con el desafío que representa esta nueva etapa al ingresar en el segundo decenio de vida del Comité. La necesidad de los gobiernos locales de compatibilizar acciones en un marco de relaciones transfronterizas, acordadas y apoyadas desde los gobiernos centrales, requiere de la socialización de información de lo que ocurre en la cuenca.

Os objetivos do Observatório são (CCRU, 2020a):

- Contribuir para a compreensão das problemáticas e complexidades da bacia;
- Construir um mapa dinâmico da bacia;
- Apoiar a formação de atores institucionais e/ou territoriais especializados nas prioridades da agenda transfronteiriça;



- Estimular debates interdisciplinares que contribuam para a consolidação de uma visão de longo prazo sobre a política transfronteiriça na bacia.

No contexto da pandemia da COVID-19, o Observatório Socioeconômico iniciou a elaboração de boletins sanitários semanais sobre a situação da doença na Bacia do Rio Uruguai. Também promoveu três fóruns virtuais para discussões sobre a questão sanitária na bacia: em 22 de maio de 2020, foi realizado o fórum *La emergencia sanitaria en la Cuenca del Río Uruguay*; em 26 de julho de 2020, foi realizado o fórum *Consecuencias sociales de la pandemia con perspectiva de genero*; e, em 31 de julho de 2020, foi realizado o seminário *Enfermedades endémicas y pandemia en la Cuenca del Río Uruguay: dengue*.

Segundo documento obtido em trabalho de campo na região, em julho de 2023, a rede que atualmente contribui tecnicamente com o CCRU é constituída por dez universidades e doze órgãos regionais, nacionais e internacionais (Anexo 2). O CCRU possui convênios firmados com os seguintes:

- Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), da Argentina;
- Universidad Católica del Uruguay (UCU), do Uruguai;
- Universidad de Concepción del Uruguay (UCU), da Argentina;
- Centro Universitário da Região da Campanha (URCAMP), do Brasil;
- Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), do Brasil;
- Instituto Social do Mercosul (ISM);
- Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR);
- Agencia de la Laguna Merín (ALM);
- Instituto Nacional de Cooperativismo del Uruguay (INACOOOP);
- Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial do Rio Minho (AECT);
- Centro de Estudios Municipales Argentinos y Latinoamericanos (CEMAL); e
- Fundación Salto Grande.

Em 12 de julho de 2019, segundo documento obtido também em trabalho de campo realizado em julho de 2023, as seguintes declarações de interesse regional do CCRU ainda estavam vigentes (Anexo 3):

- Em 13 de abril de 2016, foram declarados de interesse regional:
  - a) fomentar a articulação entre os investimentos públicos e privados, em particular, no que se refere à dragagem e navegação do rio e a operação nos portos;
  - b) a concretização de um sistema de estações de tratamento de efluentes em todo o território da Bacia, expressando seu explícito respaldo às negociações em curso por parte do governo de Entre Ríos e as intendências municipais com o Governo Nacional da Argentina e organismos internacionais de crédito;
  - c) a construção da ponte internacional Monte Caseros- Bella Unión;
  - d) a articulação binacional de programas de prevenção em saúde, especialmente, em relação à dengue, *chikungunya* e *leishmaniose*.
- Em 17 de março de 2017, foi declarada de interesse regional a realização de obras necessárias que garantissem a livre navegabilidade do rio Uruguai em toda a sua extensão;
- Em 28 de novembro de 2017, foram declarados de interesse regional:
  - a) a aspiração a que Argentina, Brasil e Uruguai criem um Comitê de Integração Trinacional Monte Caseros- Barra do Quaraí- Bella Unión, tal como foi reivindicado pelo Movimento pro-Comitê de Integração Trinacional em sua reunião de 29 de setembro de 2017;
  - b) a manutenção da travessia fluvial entre Monte Caseros e Bella Unión com regularidade diária;
  - c) o esforço coordenado da Intendência de Salto e da Municipalidade de Concordia de impulsionar o aeroporto binacional de cargas de Concordia e o porto de barcaças de Salto.

A seguir, analisa-se a situação atual dos principais projetos declarados de interesse regional pelo CCRU.

### **6.2.1. A tentativa de integração da Bacia do Rio Uruguai através da navegação**

Segundo o coordenador da Secretaria Técnica do CCRU, senhor Daniel Bentancur<sup>39</sup>, a estratégia atual do CCRU para o Baixo Uruguai é que o canal de navegação do rio alcance a profundidade de 34 pés até Concepción del Uruguay, na Argentina. Atualmente, os navios de tipo Panamax, destinados ao transporte marítimo, circulam com a metade de sua capacidade no rio Uruguai devido ao calado de 23 a 25 pés no trecho até a localidade supracitada. Assim, esses navios, para o escoamento da produção, têm que completar o restante de sua capacidade no porto de Montevideú, que tem um calado de aproximadamente 44 pés. Nesse sentido, a dragagem e a manutenção do canal de navegação permitiriam a diminuição dos custos de transporte da produção regional, potencializando portos como o de Fray Bentos.

É importante afirmar que a consolidação de um eixo portuário Paysandú-Concepción del Uruguay- Montevideú também dependeria da dragagem até o porto de Paysandú. Nesse momento, esse porto possui um calado de 17 a 19 pés, o que restringe o trecho ao norte de Concepción del Uruguay à circulação de barcaças. Por outro lado, a navegação de barcaças até Salto não ocorre devido às dificuldades operacionais do porto da localidade supracitada.

A viabilização da dragagem no rio Uruguai se dá, principalmente através de reivindicações do CCRU, em suas reuniões plenárias, junto à CARU, à Administración Nacional de Puertos (ANP), do Uruguai, e ao Ministerio de Transporte e Obras Públicas (MTO), também do Uruguai. O coordenador da Comissão Permanente de Navegação, Portos, Energia e Meio Ambiente do CCRU, senhor José Luis Genta, no boletim do CCRU de agosto de 2020, realiza um balanço dos dez anos de Comitê e comemora o início da circulação de barcos de cabotagem, conectando os portos de Concepción del Uruguay e Paysandú com Montevideú (CCRU, 2020c). O coordenador atribui à atuação dos governos locais junto aos organismos regionais (CARU e CTM-SG), provinciais (Instituto Portuário da Província de Entre Ríos) e nacionais (Administração Nacional de Portos) os avanços conseguidos no período. Identifica-se, dessa forma, uma

---

<sup>39</sup> Entrevista realizada de forma *online* em 01.08.2023.

atuação da escala local em direção aos órgãos da escala nacional para melhorias na navegabilidade do rio Uruguai.

O editorial do boletim informativo do CCRU de dezembro de 2018 afirmava que (CCRU, 2018):

En primer término, constatamos que se ha ejecutado el tan anhelado dragado del río Uruguay, hasta Fray Bentos a 25 pies y hasta Concepción-Paysandú a 19 pies, y asegurado el mantenimiento del mismo por los próximos años. Se ha logrado adecuar y reincorporar a los puertos de Concepción y Paysandú para el transporte fluvial de cargas con el beneficio indudable que eso implica para productores y la sociedad de ambas ciudades. Las primeras cargas de madera argentino-uruguaya con destino de ultramar, del mes de noviembre, reabren la operatoria marítima del transporte mixto y la factibilidad de negociación en alianza, de la diversidad de productos del espacio litoráneo. A su vez se comienza a afirmar el transporte fluvial en toda el área del Bajo Uruguay, el avanzar respecto a la instalación de un puerto de barcazas.

Segundo o senhor Gustavo Chiriff<sup>40</sup>, Secretário Geral da Intendência de Salto, no Uruguai, está sendo tratada, junto à CARU, a dragagem do rio Uruguai até Salto para a navegação de barcaças. No entanto, será necessária a construção de um novo porto em Salto, pois o atual é apenas turístico. Nesse sentido, atualmente, há dois projetos de novos portos em Salto: a) um porto águas acima da represa, na desembocadura do arroio Itapebi em Salto Grande, que receberia mercadorias do norte da represa. Constitui um projeto de iniciativa privada que deve ter permissão pública; b) um porto águas abaixo da represa, em Corralito, que receberia barcaças, sendo necessária a dragagem até esse ponto. As mercadorias a serem transportadas seriam a hortifrutícula, a cana de açúcar, o arroz, a carne de ovinos e a soja.

Se por um lado a articulação regional, consubstanciada no CCRU, viabilizou a dragagem do rio Uruguai até Paysandú, por outro, o projeto de navegação águas acima da barragem de Salto Grande enfrenta maiores dificuldades. Isso porque as obras necessárias para a implantação do projeto exigiriam altos investimentos por parte dos Estados nacionais.

Segundo a CSI Ingenieros (2021, p.110), a represa de Salto Grande é um complexo formado por:

- Um reservatório de 78.300 hectares, cobrindo uma superfície de 780 quilômetros quadrados, com longitude de 140 quilômetros;
- Uma represa de 69 metros de altura;

---

<sup>40</sup> Entrevista realizada no dia 26.07.2023, em Salto, no Uruguai.

- Um reservatório central de 361 metros de largura, cuja função é evacuar a água não utilizada na geração de energia;
- Duas escalas de peixes com eclusas automáticas;
- Uma ponte internacional ferroviária;
- Uma eclusa de navegação inconclusa. O projeto original da represa previa um canal de navegação de 13 quilômetros de longitude e a construção de duas eclusas que permitiriam ultrapassar o desnível de 33 metros. Isso permitiria prolongar a navegabilidade, pelo menos, até Bella Unión e Monte Caseros para embarcações de até 9 pés de calado.

A navegação águas acima de Salto Grande é uma reivindicação recorrente nos boletins informativos do CCRU. Nesse sentido, em 2021, a Comissão Técnica Mista de Salto Grande (CTM-SG) solicitou à CSI Ingenieros a realização de um estudo de atualização da demanda que teria a navegação comercial pelo rio Uruguai, no caso de se efetuarem as obras necessárias para o cruzamento da represa de Salto Grande e, desse modo, estender a navegação águas acima da mesma. O objetivo do *Estudio actualizado de demanda de la vía navegable del río Uruguay considerando el franqueamiento de la represa de Salto Grande* foi definido como o seguinte (CSI INGENIEROS, 2021, p.18):

(...) estudiar la demanda actual y la generada por el proyecto, de modo de analizar si las inversiones necesarias para eliminar el obstáculo a la navegación que hoy constituye la represa de Salto Grande resultan viable económica y financieramente, de manera compatible con el concepto de desarrollo sustentable.

O estudo considera duas áreas de influência de uma futura hidrovía: a) uma área de influência geral, que inclui províncias, estados e departamentos que possam mobilizar carga, em um sentido ou outro, pelo rio Uruguai; b) área de influência direta: zona geográfica, independente dos limites políticos, onde se passa a captar carga da hidrovía pelo rio Uruguai. Essa área abrangeria as províncias argentinas de Entre Ríos, Corrientes e Misiones, os estados brasileiros de Rio Grande do Sul e Santa Catarina e os departamentos uruguaios de Artigas, Salto e Paysandú. O estudo também incluiu uma análise da demanda (potencial e induzida) que teria a navegação comercial pelo rio Uruguai; uma

estimativa das obras e investimentos necessários para o desenvolvimento dessa navegabilidade; e uma avaliação socioeconômica e financeira dessas obras.

As conclusões do estudo contratado pela CTM-SG afirmam que há uma baixa complementaridade entre as zonas correspondentes. Também colocam que os dados obtidos para a área de influência direta permitem observar que para a Argentina, a redução de custos de transporte com a implantação da hidrovia seria heterogênea, com vantagens em algumas regiões. Por outro lado, para o Uruguai, essa redução de custos seria mais homogênea, podendo representar uma vantagem de custos. No Brasil, para o estado de Santa Catarina não haveria redução de custos de transporte, enquanto o Rio Grande do Sul apresentaria uma situação diversa, com as localidades mais próximas a uma futura hidrovia podendo apresentar vantagens (CSI INGENIEROS, 2021, p.460). Por fim, o estudo afirma que, considerando os aspectos e interesses políticos e institucionais, os resultados mostram que o projeto de uma hidrovia no rio Uruguai não resulta conveniente do ponto de vista econômico-financeiro e social.

Uma das principais críticas do CCRU ao estudo, conforme se identificou a partir de entrevista com o senhor Daniel Bentancur<sup>41</sup>, coordenador da Secretaria Técnica do CCRU, se refere ao fato de ele se basear muito mais na demanda atual do que em um prognóstico de como a região seria afetada pela implantação da hidrovia. Outro fator importante é que o estudo se baseia exclusivamente em fatores econômicos, não levando em conta fatores políticos, como a possibilidade de uma maior integração entre as unidades territoriais abrangidas pela Bacia do Rio Uruguai. Como exemplo, a implantação da usina de Salto Grande representou não só benefícios econômicos para os dois países, mas também uma maior aproximação geopolítica, resultante da necessidade de gestão conjunta da usina e da criação de órgãos como a CTM-SG.

Uma alternativa à construção das eclusas e do canal de navegação na barragem de Salto Grande é o projeto *Esclusas de San Antonio*, idealizado pelo engenheiro agrimensor Guillermo Dubosc. A sede Centro Regional Litoral Norte, em Salto, da Universidad de la República do Uruguai (UDELAR), publicou o *Estudio de Prefactibilidad del Proyecto Esclusas de San Antonio* em 2016, a

---

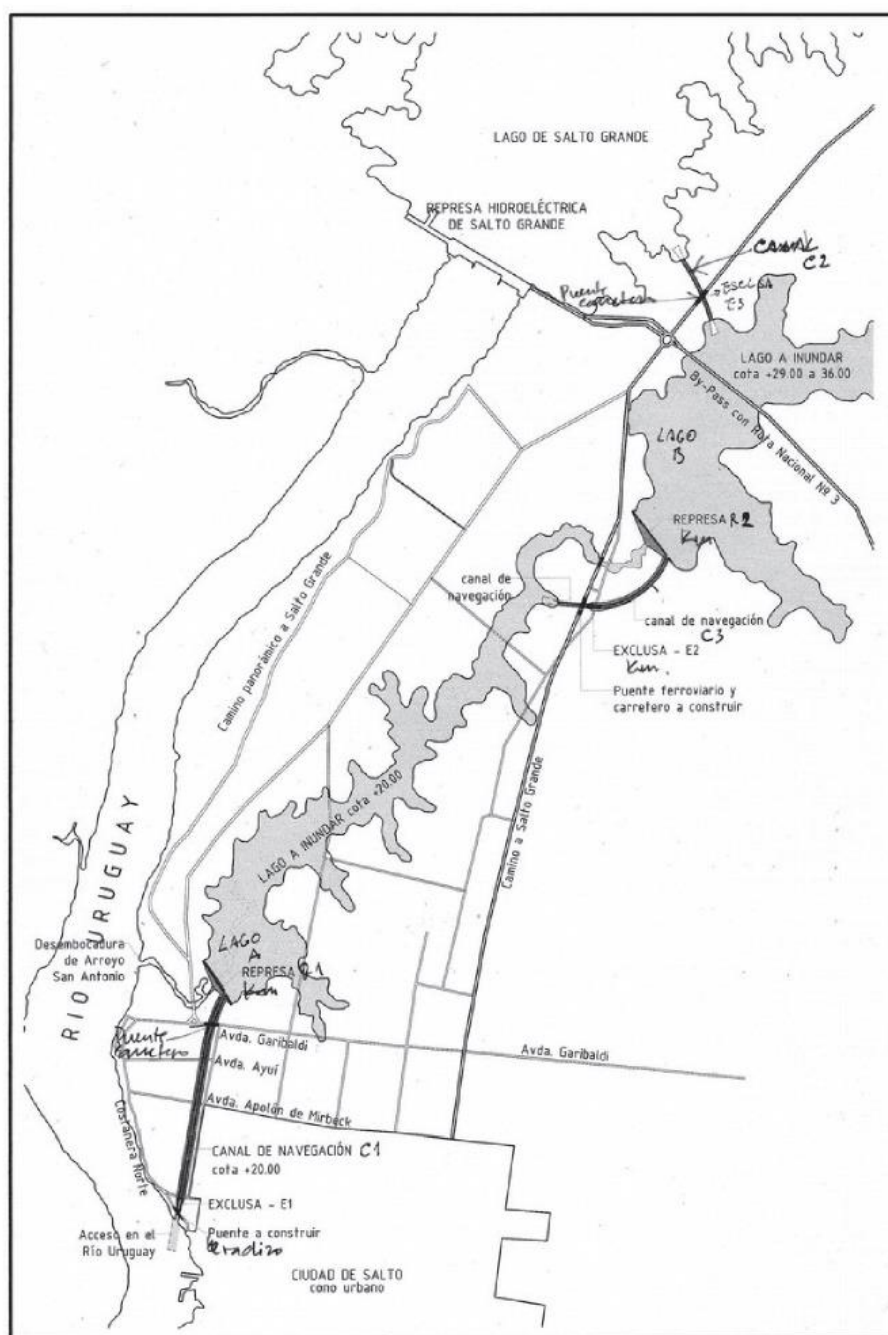
<sup>41</sup> Entrevista realizada de forma *online* em 01.08.2023.

partir do convênio firmado em 2013 entre a própria universidade, a Administración Nacional de Combustibles, Alcoholes y Portland (ANCAP), a Administración Nacional de Puertos (ANP) e o Centro Comercial e Industrial de Salto, no Uruguai (UDELAR, 2016).

O estudo elaborado pela UDELAR coloca que há quatro alternativas para cruzar o obstáculo que representa a barragem de Salto Grande para a navegação (UDELAR, 2016, p.18):

- A construção de um canal curto, até a foz do rio Ayuí, aproveitando a eclusa águas acima da represa e construindo a parte que falta águas abaixo;
- A construção de um canal longo que ultrapassa o rio Ayuí e prevê a construção de uma eclusa submergível com as inundações;
- A solução alternativa de Laffitte, que prevê o deslocamento da navegação de águas abaixo de Salto Chico à via férrea existente, levando-a até o lago de Salto Grande;
- O projeto *Eclusas de San Antonio*, que consiste em uma proposta multipropósito, em que se incorporam três componentes: a) navegabilidade, ultrapassando Salto Chico e Salto Grande através de duas represas, com seus respectivos lagos artificiais, sobre o leito do arroio San Antonio; b) irrigação hortifrutícula; c) uma zona franca e um nó logístico. A Figura 26 ilustra o projeto *Eclusas de San Antonio*:

Figura 26: Ilustração do projeto Eclusas de San Antonio



Fonte: Udelar (2016, p.20)

O investimento estimado do projeto *Eclusas de San Antonio*, em 2016, era de 400 milhões de dólares, que estaria coberto se houvesse uma demanda de transporte de 2,5 milhões de toneladas em 2021 e um crescimento sustentado de 2% até 2030. As obras de dragagem para garantir a navegação ao norte de



Salto Grande estavam estimadas em 100 milhões de dólares (UDELAR, 2016, p.34).

A baixa complementaridade entre as unidades subnacionais que compõem a Bacia do Rio Uruguai é resultado da estrutura produtiva dessa região, voltada à exportação de *commodities* e de produtos de baixo valor agregado para os países centrais. Aqui, lembramos Mattli (1999), para quem o sucesso de um processo de integração está ligado também à demanda, ou seja, à existência de interdependência entre as economias locais.

Nessa linha, é fundamental que Brasil, Argentina e Uruguai possam estruturar políticas econômicas para formar cadeias produtivas complementares a fim de aumentar o comércio intrarregional. Dessa forma, os investimentos nacionais em uma hidrovia que se estendesse águas acima de Salto Grande poderiam ser acompanhados por políticas governamentais que visassem à integração econômica dessa região.

#### **6.2.2. As obras de saneamento conjuntas nas cidades argentinas e uruguaias às margens do rio Uruguai**

Segundo o coordenador da Secretaria Técnica do CCRU, senhor Daniel Bentancur<sup>42</sup>, a estratégia do Comitê, no que se refere ao saneamento, era a de que a região contasse, dos dois lados da fronteira, com estações de tratamento de efluentes com a mesma tecnologia, ou seja, uma estratégia coordenada de melhoria das águas do rio Uruguai. Os contatos do CCRU se deram, inicialmente, com o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Economia do Uruguai.

A empresa pública Obras Sanitarias del Estado (OSE), do Uruguai, já possuía estudos de pré-factibilidade para a implantação de estações de tratamento de efluentes no lado uruguaio. Nesse sentido, em 2015, a partir das ações do CCRU, a OSE iniciou um assessoramento, de forma gratuita, a seis

---

<sup>42</sup> Entrevista realizada de forma *online* em 01.08.2023.

ciudades da província argentina de Entre Ríos para o desenvolvimento de estações de tratamento.

A partir de um evento organizado pelo CCRU na cidade argentina de Concepción del Uruguay, a Corporação Andina de Fomento (CAF) demonstrou interesse no financiamento dessas novas estações de tratamento no lado argentino da fronteira. Posteriormente, o governo da província de Entre Ríos assumiu o financiamento disponibilizado, após negociações, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), enquanto o Ministério da Economia da Argentina ofereceu as garantias da operação de crédito. O boletim informativo do CHRU de abril de 2017, ao descrever uma visita do Ministro da Infraestrutura da província de Entre Ríos a Montevideú, afirmava que (CHRU, 2017):

Por su parte el Ministro de Infraestructura de Entre Ríos Ing. Luis Benedetto, acompañado por el presidente del Comité Intendente Caraballo e integrante de la Secretaría Técnica, fue recibido por el Directorio de la OSE (Obras Sanitarias del Estado), de forma de fortalecer el proceso de instalación de plantas de tratamiento de efluentes urbanos en las principales ciudades de ambas márgenes del río Uruguay, objetivo que fuera establecido hace cuatro años por el Comité y al cual la Corporación Andina de Fomento (CAF) anunció respaldo financiero. El proceso en la margen uruguaya los proyectos han avanzado y las obras finalizarían en el año 2020. En Entre Ríos, el gobierno nacional aprobó ser garante del préstamo de CAF y en el próximo mes de mayo se estarían entregando los proyectos a la CAF para determinar el monto de financiamiento.

Em agosto de 2023, segundo o senhor Daniel Bentancur, três estações de tratamento de efluentes do lado argentino estavam em construção<sup>43</sup>, enquanto uma quarta estava em processo de licitação. No lado uruguaio, houve a construção de uma estação e melhoramento de duas outras estações de tratamento.

Conforme é possível constatar em sua página na *web*, o Governo de Entre Ríos possui, atualmente, o Programa de Saneamento Integral de las

---

<sup>43</sup> Segundo uma notícia publicada na página do *Ministerio de Economía* da Argentina em 2 de julho de 2019, as cinco cidades beneficiadas seriam Concordia, Gualeguaychú, Concepción del Uruguay, Colón e San José (ARGENTINA/ MINISTERIO DE ECONOMÍA, 2019). O financiamento do BID seria de 80 milhões de dólares e beneficiaria 97.725 residências da região. É importante afirmar que Monte Caseros não participou dessa ação por fazer parte da província de Corrientes. No entanto, o governo de Entre Ríos ofereceu cofinanciamento de uma nova estação em Monte Caseros, o que está sendo tratado pelos respectivos governos.

Ciudades de la Cuenca del Río Uruguay, financiado pelo BID. O objetivo e os componentes do programa são (ENTRE RÍOS, 2023):

El objetivo de desarrollo del programa es contribuir a mejorar la calidad de vida de la población de la Cuenca del Río Uruguay. Contribuir a generar el saneamiento de las costas del Río Uruguay en las ciudades de la provincia de Entre Ríos. A) Ampliar la cobertura de desagües cloacales del Río Uruguay en las ciudades de la provincia de Entre Ríos; B) Mejorar la capacidad de la gestión de los servicios; C) Línea de base de los medios físico, biológico y socioeconómico; D) El proyecto se desarrolla en un entorno urbano y periurbano, por lo que los componentes ambientales deben considerarse en un contexto de un alto grado de antropización.

Uma notícia na página da *web* da cidade de Gualeguaychú, em Entre Ríos, datada de 07 de setembro de 2022, permite observar que estão avançando as obras de ampliação da estação de tratamento de efluentes da cidade (GUALEGUAYCHÚ, 2022). A obra faz parte do Programa de Saneamento Integral de las Ciudades de la Cuenca del Río Uruguay, com financiamento do BID de 9,5 milhões de dólares, e permite aumentar em 50% a capacidade da estação e beneficiar mais de 25.000 residências da cidade. Outra notícia, de 23 de dezembro de 2022, na página do Ministerio de Planeamiento, Infraestructura y Servicios do Governo de Entre Ríos, afirma que foi licitada a construção de uma estação de tratamento de efluentes para a cidade de Concordia, o que beneficiará 45.000 residências (ENTRE RÍOS, 2022).

Por outro lado, uma notícia publicada pela CAF, em sua página da *web*, de 04 de outubro de 2019, aponta que uma estação de tratamento de águas foi inaugurada pela OSE em Salto, no Uruguai (CAF, 2019). A construção, que levou dois anos para ser concluída e teve investimento de 21 milhões de dólares, faz parte do Programa de Financiamento da CAF para a OSE, apoiando os investimentos priorizados no Plano Quinquenal de Investimentos da instituição.

No caso da implantação dessas estações de tratamento, observa-se, assim, uma articulação entre atores das escalas local/regional - como os atores locais do CCRU e regionais do governo da província de Entre Ríos -, nacional – como o Ministerio da Economia da Argentina e a OSE, no Uruguai – e internacional – como o BID e a CAF – para a viabilização do projeto. O estabelecimento de um consenso regional quanto à importância da implantação das estações de tratamento de efluentes nas margens do rio Uruguai possibilitou

a implantação de projetos que dificilmente seriam efetivados se fossem reivindicações isoladas dos departamentos locais.

### **6.2.3. A construção de uma ponte entre Monte Caseros, na Argentina, e Bella Unión, no Uruguai**

Atualmente, o transporte de passageiros entre as cidades de Monte Caseros, na Argentina, e Bella Unión, no Uruguai, se dá através de lanchas localizadas no rio Uruguai. Esse transporte ocorre em quatro horários por dia e apenas em dias da semana. No entanto, em situação de mau tempo ou de cheia do rio Uruguai, o transporte pode ser suspenso<sup>44</sup>. Para o transporte rodoviário e de cargas pelo rio Uruguai, é necessário se deslocar ao norte, até a ponte entre Uruguiana, no Brasil, e Paso de los Libres, na Argentina, ou ao sul, até a ponte entre Salto, no Uruguai, e Concordia, na Argentina.

A demanda pela construção da ponte entre as duas cidades já se apresenta há bastante tempo, como com a criação da Comissão Transfronteiriça Pró-Ponte, em Monte Caseros, em 1995; com a declaração de adesão de entidades governamentais e ONGs do Brasil, do Uruguai e da Argentina pela construção da ponte, em Bella Unión, em 2008; e com o projeto 3703-D-2010, da Câmara Nacional da Argentina, que declara de interesse nacional a construção e o funcionamento da referida ponte. A declaração de Buenos Aires, de 2 de agosto de 2011, assinada pelos presidentes Cristina Fernández Kirchner, da Argentina, e José Mujica, do Uruguai, encomenda à CARU a elaboração dos estudos necessários para a realização da obra (CARU, 2018). Assim, observa-se que as demandas pela construção da ponte agregam atores dos governos e da sociedade civil tanto da escala local/regional quanto da escala nacional.

Em dezembro de 2014, foi realizada, pela CARU, uma licitação pública binacional, cujo objeto foi a contratação de serviços de consultoria para a realização de estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental para a

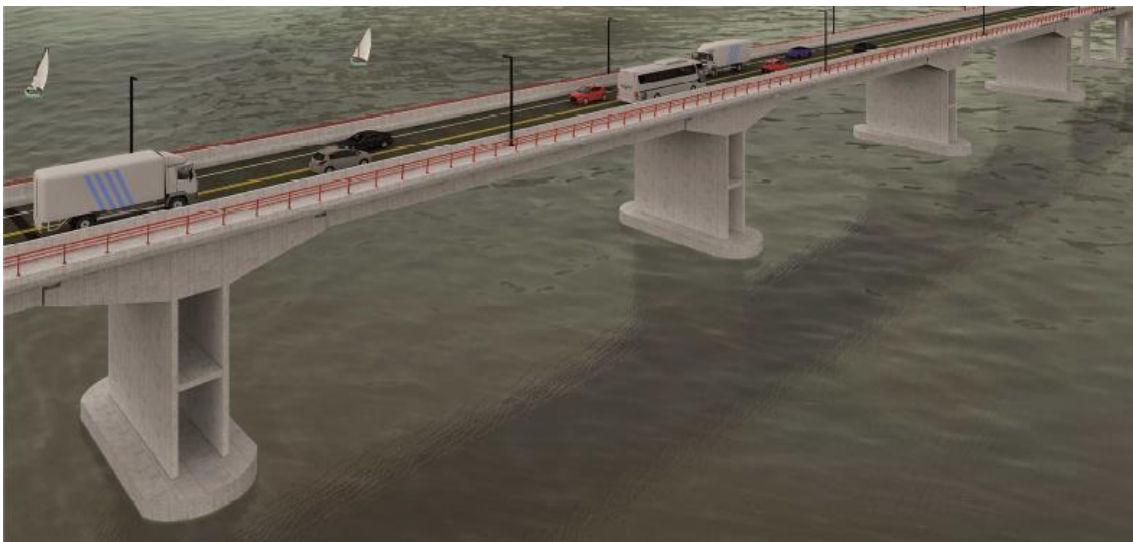
---

<sup>44</sup> O autor constatou essa situação quando participou da II Reunião do Comitê Trinacional entre Barra do Quaraí, Bella Unión e Monte Caseros, no dia 12 de setembro de 2023, em Bella Unión, no Uruguai, e a delegação argentina, oriunda de Monte Caseros, teve que deixar antecipadamente a reunião devido às más condições do tempo e às dificuldades de travessia do rio Uruguai.

construção da ponte internacional. Em 22 de janeiro de 2016, a CARU assinou a ata de início do estudo (CARU, 2018, p.1).

O traçado da alternativa selecionada pela CARU possui longitude de 11,84 quilômetros e extensão de 1.570,4 metros, com faixa de domínio público de 100 metros, o que representa uma área a expropriar de 108,4 hectares (79,01 hectares na Argentina e 34,38 hectares no Uruguai). O custo total da obra foi estimado em aproximadamente 144 milhões de dólares, o que incluiria as obras de acesso viário, ponte para cruzar sobre a ferrovia Urquiza, ponte sobre o rio Uruguai e área de controle integrado (ACI) (CARU, 2018, p.17). As Figuras 27 e 28 demonstram como seria a ponte internacional após sua construção:

Figura 27: Ilustração da futura ponte entre Monte Caseros, na Argentina e Bella Unión, no Uruguai (vista de cima)



Fonte: CARU (2018)

Figura 28: Ilustração da futura ponte entre Monte Caseros, na Argentina e Bella Unión, no Uruguai (vista de baixo)



Fonte: CARU (2018)

A área de influência direta da obra se estimou em 28.000 hectares e abrange as cidades de Monte Caseros, Bella Unión e Barra do Quaraí. Como exemplo, a construção da ponte pode significar um aumento substancial do trânsito nesse trecho da *Ruta 3*, no lado uruguaio. Nesse sentido, a BRS-472, que liga Barra do Quaraí a Uruguiana e apresenta uma condição ruim, também deverá sofrer impactos. A construção da ponte, ao mesmo tempo em que diminuirá os custos de escoamento da produção, também demandará um conjunto de políticas públicas para diminuir os impactos negativos de uma melhor conectividade regional.

Na II Reunião do Comitê de Integração Fronteiriça Barra do Quaraí (Brasil), Monte Caseros (Argentina) e Bella Unión (Uruguai), a CARU informou que foi realizado, em dezembro de 2022, um acordo de cooperação com a CAF que estabelece o financiamento para a realização de estudos complementares para a execução do projeto (BRASIL/ARGENTINA/URUGUAI, 2023). Esses estudos abordam três dimensões:

- Estudos de geotecnia, com duração de seis meses,

- Estudos ambientais, com duração de seis meses;
- Estudos de desenvolvimento fronteiriço, com duração de sete meses;

Estava previsto que esses estudos se iniciassem em final de setembro e início de outubro de 2023. Os governos da Argentina e do Uruguai também estavam estudando formas de financiamento junto à CAF de viabilizar a licitação pública internacional para a construção da ponte (BRASIL/ARGENTINA/URUGUAI, 2023). Para isso, a CARU era o órgão binacional responsável.

#### **6.2.4. A integração trinacional entre Barra do Quaraí, Monte Caseros e Bella Unión**

Segundo o Secretário de Meio Ambiente, Turismo e Integração Fronteiriça de Barra do Quaraí, senhor Argemiro Rocha<sup>45</sup>, a origem do movimento pela integração entre Barra do Quaraí, no Brasil, Bella Unión, no Uruguai, e Monte Caseros, na Argentina, ocorreu em fevereiro de 2004, com a criação do Movimento Transfronteiriço de ONGs, reunindo ONGs ambientalistas das três cidades. Em Barra do Quaraí, a ONG Atelier Saladero foi quem conduziu o processo de integração, enquanto no Uruguai, foi a ONG Grupama, e na Argentina, a ONG Asociación Ecologista Río Mocoretá. O foco do movimento era conciliar as dimensões ambiental, histórica e de turismo, pois a história dessa região foi construída de forma conjunta, com a criação dos *saladeros* e o escoamento da produção pelo rio Uruguai. Por isso, foi criado pelo movimento o lema “três pátrias, três cidades e um só povo”.

Uma das primeiras questões com as quais o movimento lidou foi a da pesca do dourado no rio Uruguai, que é proibida na legislação brasileira, mas permitida nas legislações argentina e uruguaia. A tentativa de harmonização dessas legislações foi realizada pelas ONGs locais. No entanto, não houve sucesso.

---

<sup>45</sup> Entrevista realizada no dia 25.07.2023, em Barra do Quaraí, no Brasil.

O senhor Argemiro Rocha afirma que o CCRU identificou esse movimento da sociedade civil organizada na região e convidou o Movimento Transfronteiriço de ONGs a participar das discussões do Comitê. O CCRU também viu a possibilidade de estender os temas dos quais tratava para além da questão da navegabilidade do rio Uruguai, o qual constitui a principal preocupação no Baixo Uruguai, mas não apresenta maior importância para essa tríplice fronteira.

O principal projeto proposto pelo Movimento Transfronteiriço de ONGs é o de criação de um corredor ecológico trinacional, abrangendo o Parque Estadual do Espinilho, no Brasil, criado em 1975 e com aproximadamente 1.617 hectares; o Parque Rincón de Franquia, no Uruguai, criado em 2014 e gerido pela ONG Grupama, com aproximadamente 1.229 hectares; e a desembocadura do rio Miriñay, na Argentina, em frente à chamada Ilha Brasileira. Segundo o documento Corredor ecológico trinacional: construyendo futuro (MOVIMENTO TRANSFRONTEIRIÇO DE ONGS, s.d), os principais objetivos de criação do corredor ecológico são:

- Conseguir uma maior e mais eficiente proteção da biodiversidade. Ao se constituir áreas protegidas contíguas entre os três países, dá-se continuidade às paisagens e aos ecossistemas, o aumento da área conservada e a conectividade que permite o desenvolvimento e a reprodução das espécies;
- Desenvolver uma atividade de turismo de natureza sustentável, promovendo a criação de circuitos turísticos e facilitando os traslados fluviais e o trânsito fronteiriço dos visitantes;
- Aprofundar a integração entre os três países, fomentando a cooperação e o entendimento entre os povos.

O documento também cita os seguintes apoios à criação do corredor (MOVIMENTO TRANSFRONTEIRIÇO DE ONGS, s.d):

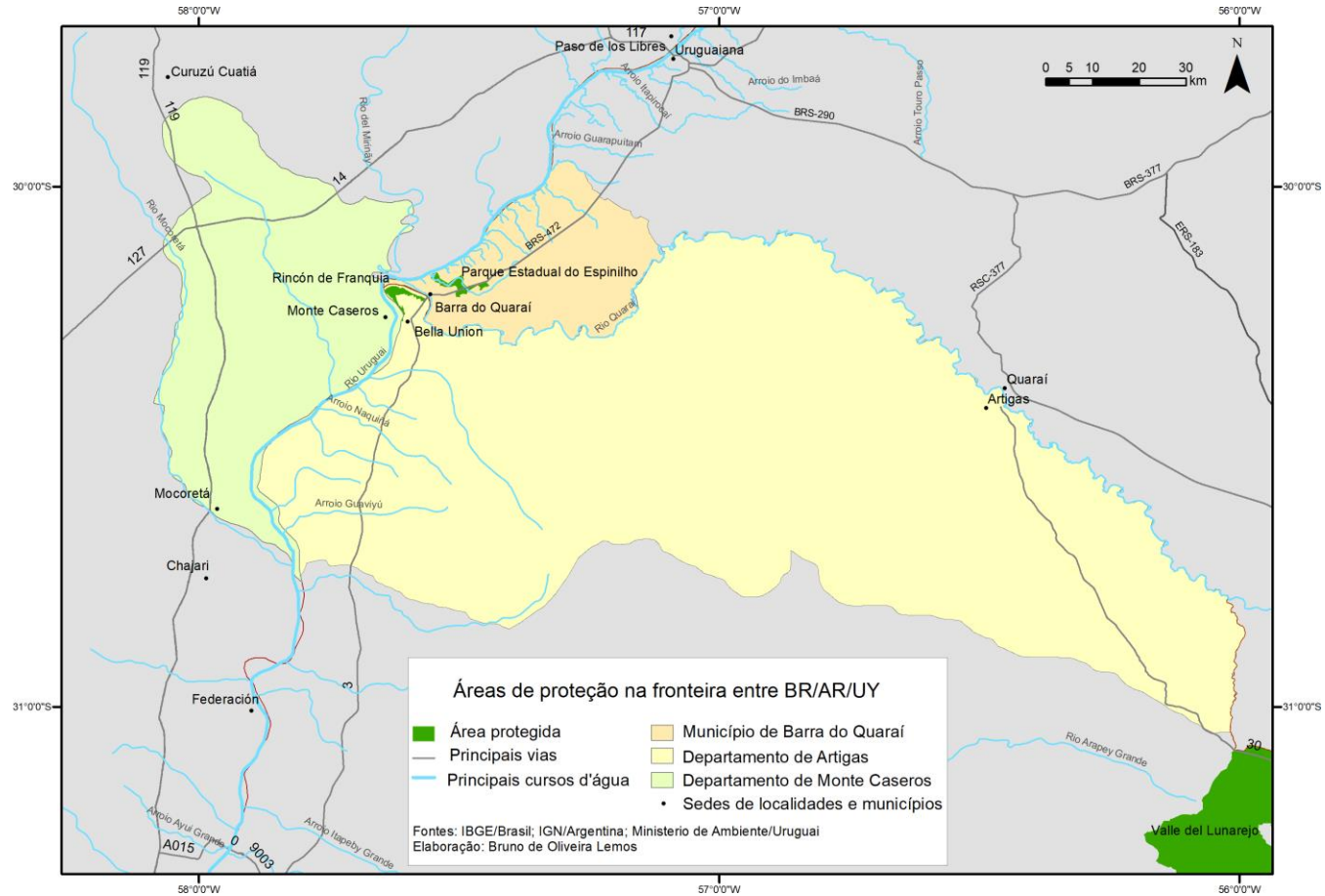
- Declaração do prefeito de Barra do Quaraí, Maher Jaber;
- Declaração do Alcalde William Cresseri e do Conselho do município de Bella Unión por unanimidade;
- Declaração do Intendente de Monte Caseros;



- Declaração da Câmara de Vereadores de Barra do Quaraí, por unanimidade;
- Declaração do Conselho Deliberante de Monte Caseros, por unanimidade, respaldando o projeto de criação de uma reserva natural no Campo General Ávalos no marco da criação do corredor ecológico;
- Declaração de interesse por parte da Câmara de Deputados da Província de Corrientes;
- Declaração de Campo General Ávalos como Reserva Natural da Defesa pelo Convênio Marco de Cooperação entre a Administración de Parques Nacionales e o Ministerio de Defensa de la Nación da Argentina.

Dessa maneira, no caso do projeto do Corredor Ecológico Trinacional, a reivindicação inicial pela sua implantação surgiu por parte da sociedade civil local, representada por ONGs dos três países. Posteriormente, os agentes políticos locais – de Barra do Quaraí, Monte Caseros e Bella Unión - incorporaram essa reivindicação aos seus discursos, procurando viabilizar o projeto junto aos órgãos nacionais. A paradiplomacia foi fundamental para o desenvolvimento desse projeto, na medida em que há o estabelecimento de consensos entre instituições governamentais e da sociedade civil dos três países, na escala regional/local, para a viabilizá-lo. A Figura 29 demonstra as áreas naturais protegidas na região da tríplice fronteira entre Brasil, Argentina e Uruguai:

Figura 29: Mapa das áreas de proteção na fronteira entre Brasil, Argentina e Uruguai



Fontes: Brasil/IBGE (s.d.); Argentina/IGN (s.d.); Uruguai/ Ministerio de Ambiente (s.d.). Elaborado pelo autor.

Em 2021, a região do Campo General Ávalos, de aproximadamente 7.346 hectares, que abrange a desembocadura rio Miriñay e pertence ao Ministério da Defesa da Argentina, também se tornou uma área de preservação<sup>46</sup>. Segundo o senhor Argemiro Rocha, o movimento da sociedade civil organizada foi fundamental para a criação das áreas de proteção de Rincón de Franquia e de Campo General Ávalos.

Na reunião do SGT-18 do dia 19 de outubro de 2023, a delegação uruguaia realizou um breve relato sobre a II Reunião do Comitê de Integração Fronteiriça Trinacional Barra do Quaraí– Bella Unión– Monte Caseros, que havia ocorrido no dia 12 de setembro de 2023, em Bella Unión, no Uruguai. Nesse relato, destacou a proposta de criação do Corredor Ecológico Trinacional. A delegação brasileira afirmou que os Ministérios das Relações Exteriores, do Turismo e do Meio Ambiente do Brasil veem com muito interesse a proposta, pois se trata de uma experiência nova, que pode servir de modelo para outras unidades de proteção. Para a concretização do projeto, seriam necessárias duas iniciativas: a) um plano de manejo integrado entre os parques dos três países; b) um acordo entre os órgãos migratórios dos três países, pois é necessário que o turista que acesse o futuro parque trinacional por um lado da fronteira possa cruzar para a porção do parque abrangida pelo outro país, desde que esse turista saia do parque pela mesma entrada por onde o acessou. A delegação brasileira também levantou a possibilidade de utilizar recursos do FOCEM para a qualificação das estruturas dessas áreas de proteção. Também se considera fundamental o apoio dos órgãos nacionais dos três países às prefeituras e intendências locais para a elaboração do projeto.

Outro projeto importante defendido pelo Movimento Transfronteiriço de ONGs é a gestão conjunta entre as administrações locais de Barra do Quaraí, Bella Unión e Monte Caseros da chamada Ilha Brasileira, com participação da sociedade civil, a exemplo do Rincón de Franquia. Segundo o autor uruguaio Montero (1958, p.180-181), essa ilha, embora pertencente ao Brasil, apresenta uma controvérsia quanto à sua posse, pois o Brasil sustenta que ela se encontra no leito do rio Quaraí. No artigo 3º do Tratado de Limites firmado entre

---

<sup>46</sup> Esta área não está delimitada na Figura 29.

Uruguai e Brasil, de 1851, estabelece-se que pertencerão a este a ilha e as ilhas que se acham na desembocadura do rio Quaraí no rio Uruguai. Montero (1958, p.182-183) afirma que:

En 1928, el Director de Limites del Ministerio de Relaciones Exteriores, Sr. Virgilio Sampognaro, hizo un cuidadoso estudio de la cuestión, acompañando una Memoria descriptiva del río con los trabajos hidrográficos realizados bajo su dirección, los que son de sumo interés para situar la isla en su verdadera posición. Se concluye de esos trabajos que está situada en el río Uruguay y por la tanto debe estar sometida a un acuerdo argentino-uruguayo. Es de destacar la unilateralidad de los actos brasileños. Digamos para terminar, que el geógrafo José M. Reyes, jefe de la misión uruguaya demarcadora de los límites de 1851, la considera perteneciente al río Uruguay, al situarla en su cauce.

Assim, a Ilha Brasileira é um dos poucos trechos de limite contestado entre Brasil e Uruguai. No entanto, em escala local, essa divergência não se apresenta da mesma forma. Segundo o senhor Argemiro Rocha<sup>47</sup>, em 2009, ocorreu um grande incêndio na ilha, quando barcos do Brasil, da Argentina e do Uruguai atuaram conjuntamente para controlá-lo. O mesmo ocorreu no replantio das espécies nativas, com um trabalho conjunto de biólogos dos três países. Segundo o documento Corredor ecológico trinacional: construyendo futuro (MOVIMIENTO TRANSFRONTEIRIÇO DE ONGS, s.d):

En otro orden, en el centro geográfico de este territorio se encuentra la Isla Brasileira, límite contestado entre Uruguay y Brasil. La creación de un área protegida transfronteriza (CBT) se presenta como la oportunidad de poner fin a ese diferendo de larga data y eliminar un posible obstáculo jurídico a la navegación. Precisamente, una de las funciones que han brindado históricamente los llamados "Parques de la Paz" es la prevención de conflictos e la cooperación regional. En ese sentido se debe señalar que tanto las autoridades locales, como la sociedad civil ven con agrado la posibilidad de convertir la Isla Brasileira en un enclave natural en el corredor biológico trinacional (...)

Caye e Rückert (2020, p.45) afirmam que a Ilha Brasileira é vista como um ponto de integração e de paz, principalmente para as ONGs locais, que promovem ações conjuntas de educação ambiental, visitas, turismo, entre outras, como a limpeza do Marco Imperial P13. A limpeza do Marco é marcada de quatro em quatro anos, pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil,

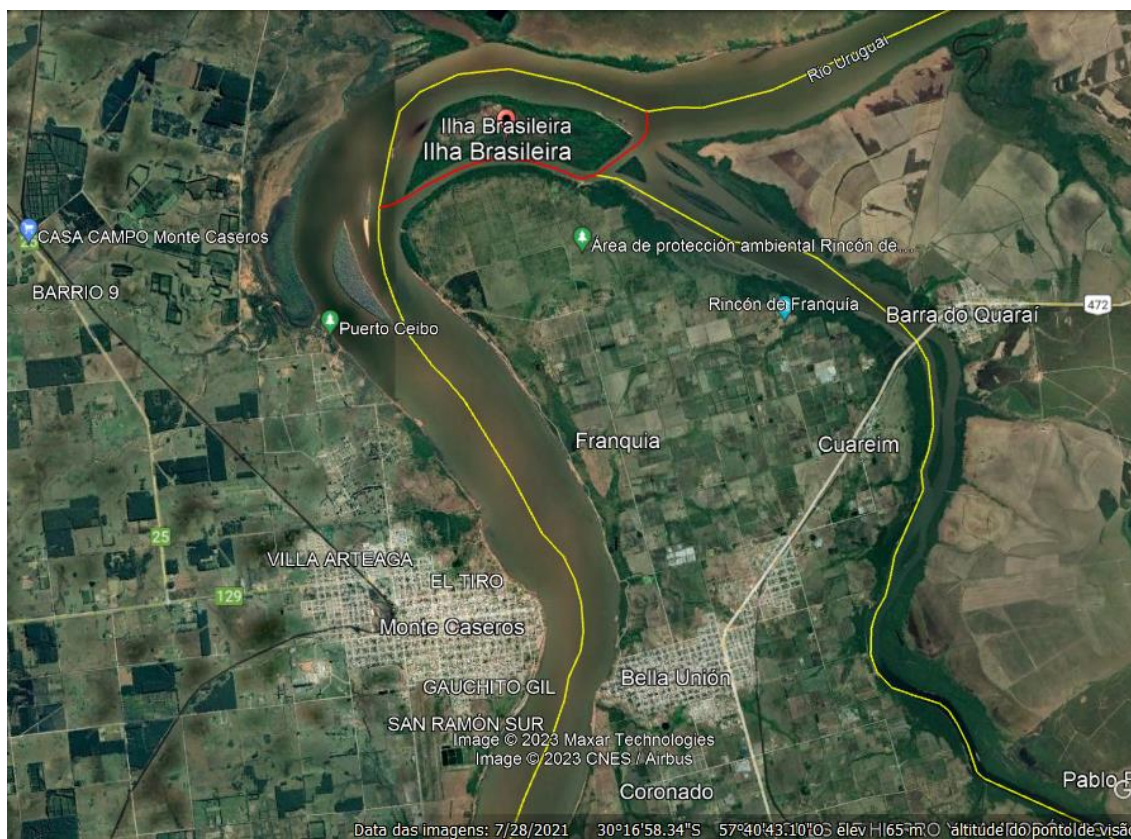
---

<sup>47</sup> Entrevista realizada no dia 25.07.2023, em Barra do Quaraí, no Brasil.

porém, a ONG Atelier Saladero realiza limpezas periódicas mais frequentes, devido ao rápido crescimento da vegetação.

A Figura 30, retirada do *Google Earth*, demonstra a localização da Ilha Brasileira no contexto da tríplice fronteira entre Brasil, Argentina e Uruguai:

Figura 30: Localização da Ilha Brasileira na Tríplice Fronteira entre Brasil, Argentina e Uruguai



Fonte: Google Earth (2021)

Outra iniciativa importante na região se refere à criação do Comitê de Integração Trinacional Barra do Quaraí- Monte Caseros- Bella Unión. Segundo o senhor Argemiro Rocha<sup>48</sup>, o embrião dessa iniciativa se deu em 2017, a partir do movimento liderado pelas ONGs da região, que promoveu um encontro, em Barra do Quaraí, o Encontro Pró-Comitê Trinacional. Esse encontro tratou das temáticas da integração trinacional nas áreas da segurança, do turismo, do meio ambiente e da saúde. Houve participação de 120 pessoas e 56 entidades, além

<sup>48</sup> Entrevista realizada no dia 25.07.2023, em Barra do Quaraí, no Brasil.

de três universidades: Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), do Brasil; Universidad de la República (UDELAR), do Uruguai; e Universidad Nacional de Quilmes, da Argentina. Segundo o assessor do Gabinete da Prefeitura de Barra do Quaraí, senhor Hamilton Rodrigues<sup>49</sup>, a criação do Comitê Trinacional se deu por demanda da sociedade, pois antes, os Comitês de Fronteira da região eram binacionais. O movimento Pró-Comitê Trinacional levou essa demanda aos municípios que, por sua vez, reivindicaram a criação junto aos Ministérios de Relações Exteriores.

Em 18 de outubro de 2019, foi publicado, no Diário Oficial da União do Brasil, o *Memorando de Entendimento entre a República Federativa do Brasil, a República Argentina e a República Oriental do Uruguai sobre a criação e o funcionamento do Comitê de Integração Fronteiriça Trinacional Barra do Quaraí (Brasil), Monte Caseros (Argentina) e Bella Unión (Uruguai)* (BRASIL/MRE, 2019). Em seu artigo 1º, o memorando afirma que o Comitê tem como objetivo:

(...) a coordenação trilateral destinada a receber demandas da população local e promover medidas que contribuam para o desenvolvimento social, econômico-comercial, cultural, científico-tecnológico, sanitário, ambiental, turístico e esportivo da zona fronteiriça conformada pelas três cidades referidas.

O memorando também afirma que as Coordenações Gerais serão as seguintes:

- No Brasil, o Departamento de América do Sul do Ministério das Relações Exteriores;
- Na Argentina, a Direção de Limites e Fronteiras do Ministério de Relações Exteriores;
- No Uruguai, a Direção Geral da Área para Assuntos de Fronteira, Limítrofes e Marítimos do Ministério das Relações Exteriores.

Cabem a essas Coordenações Gerais organizar e coordenar a participação das autoridades nacionais e subnacionais. As reuniões são anuais e são divididas nas seguintes comissões:

---

<sup>49</sup> Entrevista realizada no dia 25.07.2023, em Barra do Quaraí, no Brasil.

- Comissão de Facilitação Fronteiriça (temas migratórios, aduaneiros, fitozoossanitários; cooperação jurídica e policial, segurança, transportes);
- Comissão de Educação, Esporte e Cultura;
- Comissão de Infraestrutura;
- Comissão de Comércio, Produção e Turismo;
- Comissão de Saúde e Políticas Sociais (trabalho e previdência social, desenvolvimento social, questões de gênero); e
- Comissão de Meio Ambiente e Saneamento.

Segundo Hamilton Rodrigues, um ponto fraco do Comitê Trinacional se refere à incompatibilidade de escalas. No caso, Bella Unión não é um departamento, mas sim um município do Uruguai, enquanto Barra do Quaraí - município brasileiro - e Monte Caseros - departamento argentino – possuem maior autonomia. É importante afirmar também que a Argentina, assim como o Brasil, é um Estado federal, enquanto o Uruguai é um Estado unitário. Na Argentina, as províncias precederam a organização nacional e formaram uma federação por vontade própria, sendo a Constituição de 1853, um acordo entre Buenos Aires e o interior (SCHWEITZER, 2000, p.268). Schweitzer (2000, p.262) afirma que as únicas unidades político-administrativas equivalentes às da Europa, no seio do Mercosul, são as províncias argentinas e os Estados brasileiros. Esse aspecto dificulta a integração fronteiriça na medida em que as diferentes unidades político-administrativas dos países possuem também diferentes graus de autonomia.

A implantação do Comitê de Integração Fronteiriça Trinacional foi efetivada devido à articulação entre agentes da sociedade civil e dos governos locais, o que possibilitou o atendimento dessa demanda por parte dos governos nacionais dos três países. Nesse caso, a articulação entre esses governos nacionais se deu no Subgrupo de Trabalho 18 do Mercosul. Assim, na criação do Comitê de Integração Fronteiriça Trinacional, foram importantes os atores das escalas regional/local, nacional e supranacional.

Devido ao contexto de pandemia da COVID-19, a primeira reunião do Comitê ocorreu apenas em 2022. A seguir, apresenta-se os principais temas

tratados nessa e na II Reunião do Comitê de Integração Fronteiriça Trinacional Barra do Quaraí, Monte Caseros e Bella Unión.

#### **6.2.4.1. A I Reunião do Comitê de Integração Fronteiriça Trinacional Barra do Quaraí, Monte Caseros e Bella Unión**

A primeira reunião do Comitê de Integração Fronteiriça Trinacional Barra do Quaraí, Monte Caseros e Bella Unión ocorreu em Barra do Quaraí, no dia 1º de junho de 2022 (BRASIL, ARGENTINA, URUGUAI; 2022). A reunião foi dividida em uma sessão plenária de abertura, reuniões das Comissões e sessão de encerramento. A seguir, apresenta-se os principais assuntos tratados nas Comissões:

##### **6.2.4.1.1. Comissão de Facilitação Fronteiriça (temas migratórios, aduaneiros, fitozoossanitários; cooperação jurídica e policial, segurança, transportes) da I Reunião do Comitê de Integração Fronteiriça Trinacional Barra do Quaraí, Monte Caseros e Bella Unión**

Na reunião dessa Comissão, o Ministerio de Desarrollo Social do Uruguai (MIDES) informou que não há reciprocidade na emissão da carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço<sup>50</sup>, destacando que no Uruguai, o serviço é gratuito para brasileiros em situação de vulnerabilidade social. Já no Brasil, os cidadãos uruguayos precisam pagar, mesmo apresentando certificado de sua condição social.

Outra questão importante se refere ao Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas do Mercosul, aprovado em dezembro de 2019. O Brasil informou que o acordo estava sob análise e apreciação do Congresso Nacional. No Uruguai, estava em análise no âmbito da Comissão de Assuntos

---

<sup>50</sup> Essa carteira permite a livre residência, estudo e trabalho para residentes de localidades em uma faixa de 20 quilômetros em relação ao limite internacional entre Brasil e Uruguai. É uma iniciativa bilateral acertada entre os dois países em 2002.



Internacionais do Parlamento uruguaio. Por sua vez, na Argentina, o acordo estava sob análise do Poder Executivo nacional.

Em relação ao Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional (VIGIAGRO), vinculado ao Ministério da Agricultura e Pecuária do Brasil (MAPA), o Ministério informou que possui duas unidades próximas, em Quaraí e Uruguaiana, e que não há previsão de atendimento de forma presencial nessa região de fronteira. A Dirección Nacional de Migración do Uruguai informou que possui presença permanente nessa região de fronteira, ao passo que não há instalações de controle migratório do lado brasileiro. A Polícia Federal informou que não há perspectiva de instalação de controle migratório nesse momento.

#### **6.2.4.1.2. Comissão de Cooperação Policial e Judicial: segurança da I Reunião do Comitê de Integração Fronteiriça Trinacional Barra do Quaraí, Monte Caseros e Bella Unión**

A Polícia Federal do Brasil enfatizou a importância de um diálogo direto entre autoridades dos pontos fronteiriços e que esses sejam considerados válidos jurídica e legalmente. Hoje, as comunicações entre duas unidades requerem uma comunicação à capital.

A Polícia Rodoviária do Brasil sugeriu a possibilidade de estudo de desenvolvimento de sistema de troca de informações, principalmente, no que tange a veículos roubados. Também se levantou a possibilidade de habilitar a permanência em território nacional de veículos particulares de outros países por mais de 90 dias.

#### **6.2.4.1.3. Comissão de Educação, Esporte e Cultura da I Reunião do Comitê de Integração Fronteiriça Trinacional Barra do Quaraí, Monte Caseros e Bella Unión**

Nesta Comissão, destaca-se a proposta de difundir a oferta de cursos na fronteira, na área de educação profissional e tecnológica. Também se propõe o oferecimento de cursos para capacitação bilíngue (português e espanhol) de professores. Outra questão importante é a promoção do projeto Antologia

Poético-Narrativa Rio Uruguai, o qual visa à divulgação da produção de autores que abordem a temática do rio Uruguai.

#### **6.2.4.1.4. Comissão de Infraestrutura da I Reunião do Comitê de Integração Fronteiriça Trinacional Barra do Quaraí, Monte Caseros e Bella Unión**

Em relação à hidrovia do rio Uruguai, a Comissão sugeriu elaborar um acordo trinacional para recuperar os estudos já existentes e a contratação de novos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental. Em relação à ponte entre Monte Caseros e Bella Unión, a Comissão sugeriu que o Comitê imprima prioridade e celeridade às gestões com o objetivo de concretizar a obra.

#### **6.2.4.1.5. Comissão de Comércio, Produção e Turismo da I Reunião do Comitê de Integração Fronteiriça Trinacional Barra do Quaraí, Monte Caseros e Bella Unión**

A Comissão sugeriu a criação de um Grupo de Trabalho para a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Turístico Integrado e Sustentável para a Tríplice Fronteira. Também afirmou a necessidade de elaboração de um plano de trabalho consensuado entre os três países para o desenvolvimento de serviços turísticos nas áreas compreendidas pelo Corredor Ecológico Trinacional.

#### **6.2.4.1.6. Comissão de Saúde e Políticas Sociais (trabalho e previdência social, desenvolvimento social, questões de gênero) da I Reunião do Comitê de Integração Fronteiriça Trinacional Barra do Quaraí, Monte Caseros e Bella Unión**

As delegações colocaram a necessidade de ampliação do convênio da policlínica binacional Barra do Quaraí- Bella Unión para incluir cirurgias. A delegação do Uruguai também informou que, mesmo sem convênio, os brasileiros de Barra do Quaraí continuam sendo atendidos em caso de urgência e emergência.

Os dois países colocaram a importância de que os Centros de Informações Estratégicas em Vigilância em Saúde (CIEVS) brasileiros do Rio Grande do Sul e os Centros de Informação uruguaios se integrem para manter e compartilhar informações de vigilância epidemiológica atualizadas. Também afirmaram que reconhecem a necessidade de um sistema previdenciário que consolide informações de todos os sistemas previdenciários locais, como previsto no Mercosul.

#### **6.2.4.1.7. Comissão de Meio Ambiente e Saneamento da I Reunião do Comitê de Integração Fronteiriça Trinacional Barra do Quaraí, Monte Caseros e Bella Unión**

As delegações concordaram sobre a criação de um Grupo de Trabalho com especialistas para coordenar o monitoramento e harmonizar os padrões de qualidade e quantidade das águas das bacias dos rios Quaraí e Uruguai. Também colocaram a importância do intercâmbio de informações sobre a infraestrutura de saneamento e de controle de contaminantes às margens dos rios Quaraí e Uruguai. Por fim, discutiram a possibilidade de criação de projetos trinacionais de saneamento, tendo como base o projeto de saneamento binacional entre Aceguá, no Brasil, e Acegua, no Uruguai.

#### **6.2.4.2. A II Reunião do Comitê de Integração Fronteiriça Trinacional Barra do Quaraí, Monte Caseros e Bella Unión**

A II Reunião do Comitê de Integração Fronteiriça Trinacional Barra do Quaraí, Monte Caseros e Bella Unión ocorreu na sede da Asociación de Plantadores de Caña de Azúcar del Norte Uruguayo, em Bella Unión, no Uruguai, no dia 12 de setembro de 2023 (BRASIL, ARGENTINA, URUGUAI, 2023). A Figura 31 ilustra a abertura da reunião do Comitê:

Figura 31: Abertura da II Reunião do Comitê de Integração Fronteiriça Trinacional Barra do Quaraí, Monte Caseros e Bella Unión, em Bella Unión, no Uruguai



Fonte: Autor (setembro de 2023)

A reunião foi dividida em uma sessão plenária de abertura, reuniões das Comissões e sessão de encerramento. A seguir, os principais assuntos tratados nas Comissões:

#### **6.2.4.2.1. Comissão de Facilitação Fronteiriça, Cooperação, Infraestrutura e Transporte da II Reunião do Comitê de Integração Fronteiriça Trinacional Barra do Quaraí, Monte Caseros e Bella Unión**

Nesta Comissão, participaram representantes dos seguintes órgãos:

- Prefeitura Municipal de Barra do Quaraí;
- Defesa Civil de Barra do Quaraí;
- Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT), do Brasil;
- Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), do Brasil;
- Polícia Rodoviária Federal (PRF), do Brasil;

- Municipalidad de Monte Caseros, na Argentina;
- Prefectura Naval Argentina;
- Dirección Nacional de Migraciones, da Argentina;
- Consulado da Argentina em Salto;
- Municipio de Bella Unión, no Uruguai;
- Dirección Nacional de Migración, do Uruguai;
- Dirección Nacional de Transporte, do Uruguai;
- Consulado Geral do Uruguai em Concordia;
- Prefectura Nacional Naval de Bella Unión;
- Ministerio de Relaciones Exteriores, do Uruguai;
- Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, do Uruguai;
- Ministerio del Interior, do Uruguai;
- Comissão Administradora do Rio Uruguai (CARU);
- Comitê para o Desenvolvimento da Bacia do Rio Uruguai (CCRU).

Como principais assuntos tratados na Comissão, destaca-se, primeiramente, a importância do trânsito fronteiriço dos habitantes das três cidades, inclusive, nos sábados, domingos e feriados. Conforme afirmamos anteriormente, o transporte pelo rio Uruguai entre Monte Caseros e Bella Unión não ocorre nesses dias.

Também foi informado que a Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE), do Uruguai, disponibilizou um prédio para se instalar uma área de controle integrado (ACI) em Bella Unión. Também se estabeleceram contatos com a institucionalidade do Uruguai que, em linhas gerais, apresenta-se favorável à implantação da ACI.

Conforme afirmado anteriormente, a CARU informou que está estudando formas de financiamento juntamente à CAF para concretizar o chamado à licitação pública internacional para construção da ponte entre Monte Caseros e Bella Unión. O DNIT, do Brasil, afirmou que está elaborando um novo contrato de restauração da BR 472, que liga Uruguiana a Barra do Quaraí.

A ata também apresenta que existe uma demanda de produtores de Bella Unión para que se instalem controles do MAPA, do Brasil, na fronteira com Barra do Quaraí, pois os custos de transportes aumentam quando há o

deslocamento das cargas para Artigas, onde há esse controle. O representante do MAPA informou que atualmente não conta com muitos trabalhadores, mas que não vê a necessidade de instalação de um novo posto de controle na região, devido à demanda escassa.

#### **6.2.4.2.2. Comissão de Educação, Esporte, Turismo e Cultura da II Reunião do Comitê de Integração Fronteiriça Trinacional Barra do Quaraí, Monte Caseros e Bella Unión**

Nesta Comissão, participaram representantes dos seguintes órgãos:

- Secretaria Municipal de Educação de Barra do Quaraí, no Brasil;
- Secretaria da Educação do Estado do Rio Grande do Sul, no Brasil;
- Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Rio Grande do Sul, no Brasil;
- Marinha do Brasil;
- Ministério das Relações Exteriores do Brasil;
- Confederação Nacional dos Municípios (CNM), do Brasil;
- Municipalidad de Monte Caseros, na Argentina;
- Diretoria de Limites e Fronteiras, da Chancelaria argentina;
- Escola Técnica de Bella Unión, no Uruguai;
- Universidad Tecnológica del Uruguay (UTEC);
- Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU);
- Universidad de la República (UDELAR);
- Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), do Uruguai;
- ONG Grupama, do Uruguai.

Nesta Comissão, tratou-se da oferta existente e das necessidades de formação profissional e tecnológica em vista da construção da ponte entre Bella Unión e Monte Caseros, a qual irá aumentar o fluxo de pessoas que cruzam o rio Uruguai. Representantes da UTU informaram que já se identificaram, em

reuniões realizadas sobre o tema da construção da ponte, as carreiras e cursos necessários. Também se sugeriu a possibilidade de se ter um grupo de trabalho trinacional de educação, com representantes de nível local de cada municipalidade.

As delegações dos três países manifestaram a sua vontade de canalizar, através das autoridades de cultura correspondentes, a proposta de apresentação de um projeto de declaração de patrimônio cultural do Mercosul da ponte ferroviária que cruza o rio Quaraí, entre Barra do Quaraí e Bella Unión. As delegações também coincidiram em propor que se considere o dia 1º de junho como o Dia da Integração Fronteiriça Trinacional, o qual já foi instituído pela Prefeitura de Barra do Quaraí.

#### **6.2.4.2.3. Comissão de Saúde e Políticas Sociais da II Reunião do Comitê de Integração Fronteiriça Trinacional Barra do Quaraí, Monte Caseros e Bella Unión**

Nesta Comissão, participaram representantes dos seguintes órgãos:

- Prefeitura de Barra do Quaraí, no Brasil;
- Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), de Barra do Quaraí, no Brasil;
- Ministério da Saúde, do Brasil;
- Agência Nacional de Vigilância Sanitária, do Brasil;
- Hospital de Monte Caseros, na Argentina;
- Hospital de Bella Unión, no Uruguai;
- Ministerio de Salud Pública, do Uruguai.

Assim como em 2022, as delegações demonstraram sua inquietude quanto ao término do convênio do ano de 2011 que estabelece a atuação da policlínica binacional entre Barra do Quaraí e Bella Unión. A delegação uruguaia informou que o projeto do convênio para assistência se encontra no Departamento de Jurídica da Administración de los Servicios de Salud del

Estado (ASSE), do Uruguai, para depois continuar os trâmites nos Ministérios correspondentes.

Em matéria de cooperação epidemiológica, as delegações coincidiram na importância da cooperação e coordenação de ações de intercâmbio de informação de suspeitas e confirmações de casos de *arboviroses* (transmitidas pelo mosquito *Aedes aegypti*). No âmbito do desenvolvimento social e gênero, a delegação argentina apontou a importância de que ocorra o intercâmbio de políticas voltadas à vulnerabilidade, violência de gênero e abuso infantil.

#### **6.2.4.2.4. Comissão de Meio Ambiente e Saneamento da II Reunião do Comitê de Integração Fronteiriça Trinacional Barra do Quaraí, Monte Caseros e Bella Unión**

Nesta Comissão, participaram representantes dos seguintes órgãos:

- Ministério das Cidades do Brasil;
- Ministério das Relações Exteriores do Brasil;
- Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Rio Grande do Sul, no Brasil;
- Municipalidad de Monte Caseros, na Argentina;
- Ministerio de Relaciones Exteriores, do Uruguai;
- Ministerio de Ambiente, do Uruguai;
- ONG Grupama, no Uruguai;
- Comitê para o Desenvolvimento da Bacia do Rio Uruguai (CCRU).

As delegações celebraram os avanços realizados desde a I Reunião para o reconhecimento e a implantação do Corredor Biológico Trinacional. Também propuseram a constituição de um Grupo de Trabalho que explore a possibilidade de reconhecer as autorizações de navegação expedidas por cada autoridade nacional, regulando as condições de outorgamento, raio geográfico de aplicação, tipo de embarcação, combustíveis empregados e manejo de



resíduos gerados pela navegação. Essa medida visa melhorar a mobilidade entre as localidades fronteiriças.

A delegação brasileira destacou que analisará a possibilidade de inclusão, na Política Nacional de Resíduos Sólidos do Brasil, norma federal que regula de forma integral o tratamento dos resíduos e a reciclagem nos países, do conceito de *zonas fronteiriças*, para uma melhor articulação entre as localidades fronteiriças. Também ressaltou sua disposição de tratar junto ao Ministério do Meio Ambiente do Brasil a possibilidade de apoiar financeiramente projetos de tratamento de resíduos na região.

A delegação uruguaia destacou que as espécies *boga*, *zábalo*, *dorado* e *surubí* são prioritárias para a conservação da biodiversidade da região. Assim, as delegações coincidiram na necessidade priorizar a harmonização normativa com relação à pesca dessas espécies. Solicitarão, para isso, a criação de um Grupo de Trabalho.

Por fim, as delegações tomaram nota e viram com interesse a realização do Segundo Encontro de Áreas Naturais Protegidas do Rio Uruguai, que se realizaria em Monte Caseros, na Argentina, entre os dias 8, 9 e 10 de novembro de 2023.

#### **6.2.5. A cooperação com o programa EUROsociAL, da União Europeia, para melhorias no modelo de governança do CCRU**

Segundo José Maria Cruz<sup>51</sup>, assessor do programa EUROsociAL e coordenador da Iniciativa Global de Associações de Regiões Fronteiriças Europeias (ARFE), a cooperação do CCRU com o programa tem início na relação estabelecida entre o Congresso de Intendentes<sup>52</sup>, do Uruguai, a Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) e a União Europeia em 2018. O EUROsociAL é o único programa de cooperação internacional, dentro da União Europeia, que permite desenvolver políticas de cooperação transfronteiriça. O

---

<sup>51</sup> Entrevista realizada de forma *online* no dia 06.08.2023.

<sup>52</sup> Órgão constitucional uruguaio que tem como competência a coordenação de políticas entre os governos departamentais e a celebração de convênios de caráter interinstitucional.

objetivo dessa cooperação é a transferência do conhecimento e da experiência da União Europeia para o Comitê, fortalecendo a estrutura de governança da Bacia. Cruz também afirma que a grande diferença entre a União Europeia e a América Latina, no que se refere aos processos de cooperação transfronteiriça, se dá na presença de estruturas, no caso europeu, com capacidade de governança e estratégias de médio e longo prazos, que realizam a gestão do território independentemente das mudanças políticas.

Nesse sentido, em junho de 2021, ocorreu um seminário, promovido pelo EUROsociAL e realizado de forma *online* devido à pandemia da COVID-19, que se chamou *Intercambios de experiencias: UE y Cuenca del Río Uruguay*. Segundo o coordenador da Comissão Permanente do CCRU de Assuntos Portuários, de Navegabilidade, Energia e Meio Ambiente, senhor José Luis Genta, no Boletim Informativo de julho de 2021 (CCRU, 2021):

(...) el objetivo del Seminario fue el intercambio de experiencias con las instituciones espejos en cuencas europeas, como ya se han iniciado con las cuencas del Rin, del Danubio y del Miño en los Seminarios realizados el 20 de noviembre de 2020 y el 30 de abril de 2021.

O seminário contou com representantes do CCRU, da CARU, da CTM-SG, do Movimento Transfronteiriço de ONGs, da Comissão Central de Navegação do Reno (CCNR), da AUCI, do EUROsociAL, da Agrupación Europea de Cooperación Territorial del Río Miño (AECT) e da Comisión Internacional para la Protección del Rin (CIPR).

No mesmo boletim, o senhor José Luis Genta, afirma que (CCRU, 2021):

El responsable de infraestructura, medio ambiente y transporte de la CCNR, realizó una detallada descripción del Organismo (la más antigua organización internacional en funcionamiento), creado en 1815. Hoy sus Estados miembros son: Alemania, Bélgica, Francia, Países Bajos, Suiza. Entre los principios establecidos por la CCNR, muchos de ellos similares a los utilizados por la CARU, se destacan: la libertad de navegación, que implica el desmantelamiento de obstáculos físicos, fiscales y legales; el establecimiento de un régimen jurídico único; la adaptación y mitigación del cambio climático y a la escasez de agua; y el establecimiento de infraestructuras inteligentes.

Genta también afirma que (CCRU, 2021):

La experiencia del Río Miño, que tiene pocos años de iniciada, se desarrolla en el marco de la cooperación de la Unión Europea, por la cual es de destacar la importancia que en la integración se le da a los gobiernos locales

transfronterizos. Ello les ha permitido avanzar muy rápidamente en actividades comunes, en especial en los aspectos turísticos y culturales.

Por sua vez, em relação à CIPR, Genta aponta que (CCRU, 2021):

Por su parte la presentación de la Cuenca del Rin, si bien habitan 90 millones de nueve países (Países Bajos, Bélgica, Alemania, Francia, Suiza, Luxemburgo, Austria, Liechtenstein e Italia), la CIPR está integrada por los primeros cinco países, o sea aquellos que comparten la navegación del Rin, los otros cuatro países son observadores. Una de sus principales funciones es mitigar las intervenciones de las infraestructuras, y asegurar el manejo adecuado de los eventos extremos, en especial las inundaciones, que afectan a millones de personas e importantes edificaciones.

Segundo José Maria Cruz<sup>53</sup>, também foram realizadas viagens de representantes do CCRU à Europa, com o objetivo de conhecer os modelos de governança supracitados para a aplicação na bacia. Em relação à Bacia do Rio Reno, segundo Cruz, o modelo é liderado pelos Estados-nação, com delegações nacionais de nove países. Não há delegações subnacionais. Assim, um dos objetivos da visita ao CIPR foi o reconhecimento da importância do envolvimento dos Estados-nação nos processos de cooperação transfronteiriça, pois muitas das competências que envolvem a cooperação em bacias hidrográficas são nacionais. Por isso, estava prevista, ainda para 2023, uma visita de representantes da CARU para troca de experiências com a CIPR.

Outra visita realizada pelo CCRU foi à Bacia do Minho, com o objetivo de conhecer, dessa vez, uma estrutura formada por governos locais, a AECT. Segundo José Maria Cruz<sup>54</sup>, a AECT é um agrupamento de 30 municípios, da Espanha e de Portugal, que trabalham de maneira conjunta e participativa, contando com o auxílio das universidades e observatórios da fronteira entre os dois países. Nesse sentido, para Cruz, o modelo da AECT parece mais adequado ao CCRU. Assim, Cruz destaca a importância dos governos nacionais para a navegabilidade e dos governos locais para a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico na Bacia do Rio Uruguai.

O EUROsociAL também havia desenvolvido um projeto de transferência de conhecimento com a Autoridad Binacional Autónoma del Sistema Hídrico del

---

<sup>53</sup> Entrevista realizada de forma *online* no dia 06.08.2023.

<sup>54</sup> Entrevista realizada de forma *online* no dia 06.08.2023.

Lago Titicaca (ALT), entre a Bolívia e o Peru. Com base nisso, o programa da União Europeia trabalhou para criar uma rede de troca de conhecimentos entre atores de bacias hidrográficas europeias e latino-americanas.

No dia 22 de março de 2023, em La Paz, na Bolívia, foi assinada, pelos representantes Juan Ocola, da ALT, o prefeito de Barra do Quaraí, Maher Jaber, do CCRU, e Martín Guillermo, da ARFE, a *Declaración de La Paz y convocatoria al I Encuentro de formalización de la Red Euro-Latinoamericana para la Gobernanza Transfronteriza de Cuencas Hidrográficas* (ALT, CCRU, ARFE; 2023)<sup>55</sup>. A declaração afirma que esta rede terá fundamentalmente os seguintes objetivos:

- 1) Promover la cooperación transfronteriza y el desarrollo de las Cuencas integrantes de esta red; 2) Fortalecer las relaciones interinstitucionales y intergubernamentales; 3) Compartir experiencias y transferir conocimientos en temas que los miembros consideren relevantes en materia de recursos hídricos transfronterizos.

Em 05 de maio de 2023, foi assinada, pelos representantes Juan Ocola, da ALT, Martín Guillermo, da ARFE, Omar Lafluf, do CCRU, e Fernando Iñiguez, da Cuenca Catamayo-Chira, entre Peru e Equador, além de representantes subnacionais de Peru, Bolívia e Argentina, a *Declaración de Montevideo*<sup>56</sup>, ratificando o compromisso de criar a *Red Euro-Latinoamericana para la Gobernanza Transfronteriza de Cuencas Hidrográficas* (RED EURO-LATINOAMERICANA, 2023), o que inicia o processo de formalização dessa rede. A expectativa é que outras bacias hidrográficas possam ser agregadas a essa iniciativa para o desenvolvimento de estruturas de governança multinível.

Nesse sentido, há de se observar se a constituição dessa rede significará, para o CCRU, uma ligação de *tipo horizontal* com as instituições de governança de outras bacias hidrográficas, procurando a troca de conhecimentos para a solução de problemas socioeconômicos semelhantes, ou se levará à adoção, por parte do CCRU, de modelos de cooperação transfronteiriça oriundos dos países desenvolvidos, que privilegiem as relações entre as escalas local-global. Assim, embora os atores do CCRU apresentem certa desconfiança em relação às políticas dos governos nacionais, sua atuação

---

<sup>55</sup> Anexo 4.

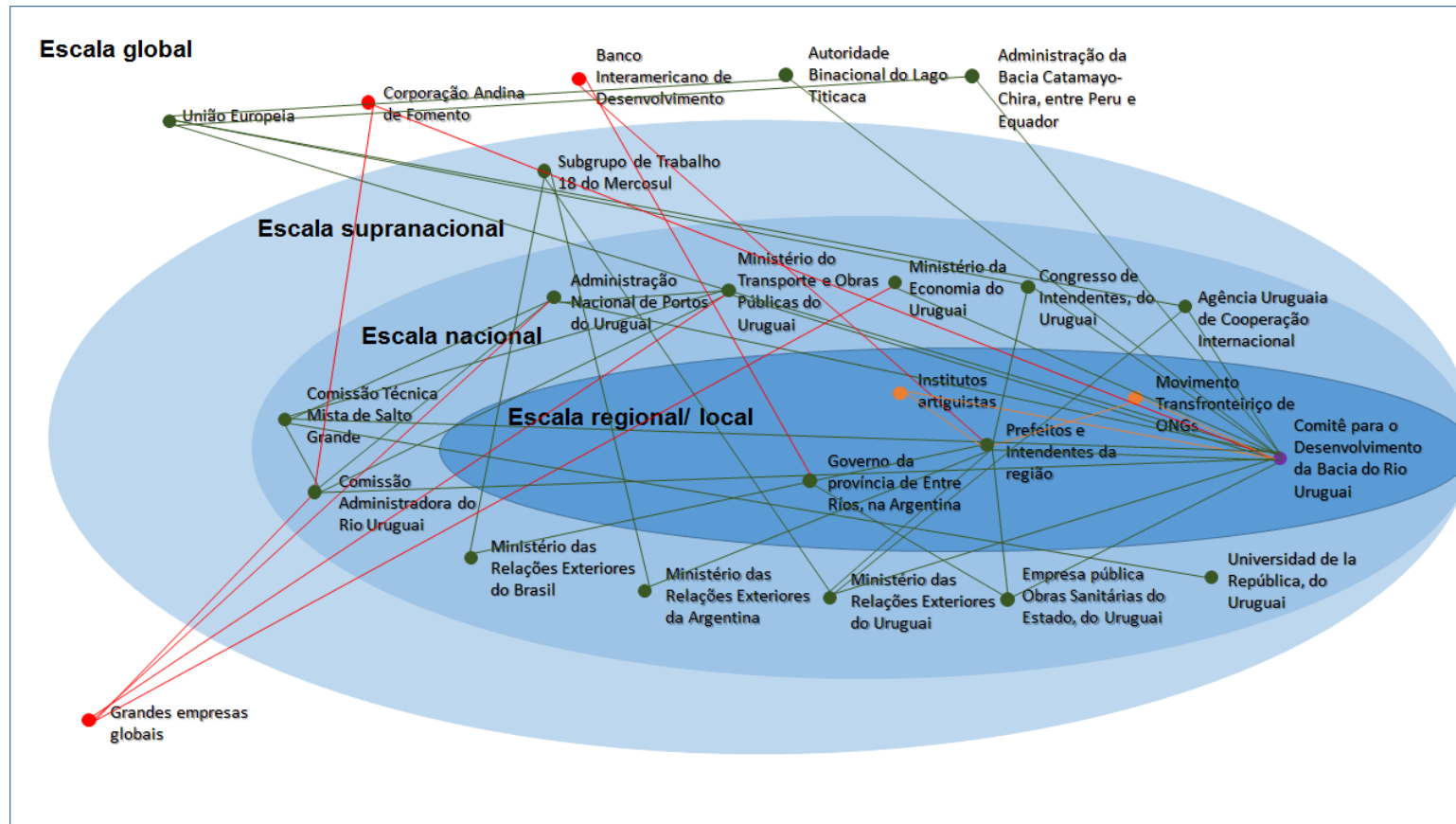
<sup>56</sup> Anexo 5.

é fundamental para o desenvolvimento de regiões fronteiriças na periferia do sistema capitalista. No caso da fronteira entre Argentina e Uruguai, pode-se identificar essa importância nas atuações de órgãos como a CARU e a CTM-SG, que viabilizaram inúmeras obras de integração física na região, como a construção de pontes e da própria usina de Salto Grande.

### **6.3. A política dos atores multiescalares e o Comitê para o Desenvolvimento da Bacia do Rio Uruguai (*Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay – CCRU*)**

Nesta análise, considera-se os atores das escalas global, supranacional, nacional e regional/local e suas relações com o CCRU. Assim, o objetivo é destacar, a partir de uma análise multiescalar, os limites e as possibilidades das políticas de cooperação transfronteiriça desenvolvidas pelo Comitê. A Figura 32 demonstra os atores mais representativos vinculados aos projetos do CCRU:

Figura 32: Atores mais representativos envolvidos nos projetos priorizados pelo CCRU



Fonte: Pesquisa do autor.

### **6.3.1. O Comitê para o Desenvolvimento da Bacia do Rio Uruguai (*Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay – CCRU*) e sua relação com atores da escala global**

Em escala global, pode-se destacar a relação do CCRU com o programa EUROsociAL, da União Europeia. Segundo sua página na *web*, o programa (EUROSOCIAL, s.d.):

(...) contribuye a la reducción de las desigualdades, la mejora de los niveles de cohesión social y el fortalecimiento institucional en 19 países latinoamericanos, mediante el apoyo a sus procesos de diseño, reforma e implementación de políticas públicas, focalizando su acción en las áreas de igualdad de género, gobernanza democrática y políticas sociales.

A relação entre o CCRU e o EUROsociAL, tem ocorrido, principalmente, através da transferência de conhecimento das regiões transfronteiriças europeias quanto ao modelo de governança adotado por elas. Nesse processo, a AECT se constitui como o modelo subnacional para o desenvolvimento econômico e para a preservação ambiental da Bacia do Rio Uruguai, ao mesmo tempo em que a CIPR se apresenta como referência para a garantia da navegação no rio Uruguai, de responsabilidade de órgãos nacionais.

Uma possível repercussão positiva dessa aproximação entre o CCRU e o EUROsociAL é o destaque para uma agenda ambiental – tema prioritário para a União Europeia - como a que foi promovida a partir da inserção dos atores da tríplice fronteira entre Barra do Quaraí, Bella Unión e Monte Caseros no Comitê. Assim, com a estagnação do projeto de navegação águas acima da represa de Salto Grande, o CCRU tem se voltado cada vez mais à tríplice fronteira entre Brasil, Argentina e Uruguai.

Pecequillo (2014, p.154) afirma que:

Para a União Europeia (...), a agenda internacional do bloco não define a América Latina, ou o Brasil, como uma prioridade. As questões regionais e o entorno eurasiático, somado à relação com os Estados Unidos, encontram-se em uma escala mais elevada de prioridades quando comparada à interação com o Brasil.

Pode-se apontar que essa afirmação não teve grandes transformações nos últimos dez anos, sendo agravada pelos acontecimentos recentes, como a guerra na Ucrânia. No entanto, o *soft power* que pode ser exercido sobre os países e regiões da América Latina ainda é importante para o bloco europeu. Segundo Nye Jr. (2002, p.72-73):

Levar outros Estados a mudar pode ser designado como o método directo ou dominador de exercer o poder. Esse *poder duro* pode basear-se em estímulos (“cenouras”) ou ameaças (“cacetes”). Mas existe também uma forma suave ou indirecta de exercer o poder. Um país pode atingir os resultados desejados na política mundial porque outros países desejam igualá-los ou acordaram num sistema que produz tais efeitos. Neste sentido, é tão importante marcar a agenda e estruturas as situações na política mundial como levar outros a alterar o seu comportamento em situações particulares. Este aspecto do poder – isto é, levar os outros a desejar o mesmo que nós próprios – pode ser chamado de comportamento cooptativo ou de *poder suave*. O poder suave pode basear-se em recursos como a capacidade de atracção das nossas ideias ou a capacidade de determinar a agenda política de modo a moldar as preferências expressas por outros. (...) A capacidade de determinar preferência tende a estar associada a recursos de poder intangíveis, **tais como cultura, ideologia e instituições** (grifo nosso).

Nos próximos anos, o *soft power* europeu deverá ter como centro a agenda ambiental. Isso fica claro quando observamos o plano *Green Deal* ou Pacto Verde Europeu, lançado pela União Europeia em novembro de 2019. Segundo Varma (2022, p.218), esse plano constitui um eixo prioritário da política externa europeia: colocar em prática a transição ecológica e digital que sustenta a renovação do projeto europeu. O pacto deve contribuir para a redução significativa das emissões de gases de efeito estufa da Europa, seguindo o Acordo de Paris<sup>57</sup>, e fazer com que seus meios de produção poluam menos.

Um dos seus principais vetores é a Global Gateway, que constitui uma estratégia que apoiará investimentos nas áreas digital, de energia e de transportes, além de reforçar os sistemas de saúde, de educação e de pesquisa em escala global, visando reforçar as ligações da União Europeia com o resto do mundo. Essa política responde à estratégia da Rota da Seda, proposta pela China de Xi Jinping (VARMA, 2022, p.218). Segundo Rückert, Girault e Richard (2024, p.04), as regiões prioritárias da Global Gateway são: em primeiro lugar, a África; após, a Ásia; e, em terceiro lugar, a América Latina e o Caribe. Em julho

---

<sup>57</sup> O Acordo de Paris foi estruturado nas Nações Unidas em 2015 e prevê compromissos de 195 países para a redução de emissões de gases de efeito estufa.



de 2023, a visita da Presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, ao Brasil, à Argentina, ao Chile e ao México se inseriu em uma série de anúncios de investimentos por parte da União Europeia na região.

Ao mesmo tempo, a influência da União Europeia sobre as instituições regionais/locais da Bacia do Rio Uruguai não teria sido possível sem o processo de globalização político-econômica, que diminuiu o papel dos Estados nacionais e aproximou a escala global da escala local. A paradiplomacia, fundamental para a manutenção das relações transfronteiriças locais quando do conflito entre Argentina e Uruguai em torno da instalação das *papeleras*, também só foi possível em um contexto de enfraquecimento dos Estados nacionais oriundo do processo de globalização. Concomitantemente a esse processo que gera efeitos negativos, como a perda da capacidade estatal, também levanta possibilidades de ligação de tipo *horizontal* entre regiões periféricas semelhantes, como a da Bacia do Rio Uruguai, a do Catamayo-Chira e a do Lago Titicaca, através da *Red Euro-Latinoamericana para la Gobernanza Transfronteriza de Cuencas Hidrográficas*.

Também se pode identificar o quanto a perda da capacidade estatal na região da Bacia do Rio Uruguai e a *guerra dos lugares* promovida por seus Estados nacionais, com o objetivo de atrair investimentos estrangeiros, culminou em um rompimento entre Argentina e Uruguai que contrastava com a integração que ocorria em escala local. Essa tensão entre atores globais do mercado e atores da escala local, na Bacia do Rio Uruguai, tende a se aprofundar na medida em que se dá a entrada do cultivo da soja e da extração da madeira na região. Os impactos ambientais oriundos dessas atividades na Bacia do Rio Uruguai também podem gerar novos conflitos, como o do caso das *papeleras*.

No trabalho de campo, pôde-se identificar as transformações pelas quais a fronteira entre Argentina e Uruguai pelo rio Uruguai vem passando, como o aumento da circulação nas rodovias e a expansão da monocultura da soja e da produção de madeira. No entanto, as principais multinacionais que produzem a pasta de celulose possuem os seus próprios terminais privados para exportação no rio Uruguai e estão inseridas em zonas francas que funcionam como enclaves dentro do território uruguaio.

Nesse sentido, questionamos se esse modelo é capaz de gerar desenvolvimento econômico para a região, pois essas empresas estão isentas de pagamentos de impostos e devem se comprometer apenas com a geração de empregos. A expansão da monocultura na região pode significar uma maior concentração da propriedade, o deslocamento da criação de bovinos e ovinos para a periferia e a degradação das áreas naturais. O direcionamento da produção local aos países centrais também tende a diminuir a interdependência entre as economias da Bacia do Rio Uruguai, o que constitui um elemento fundamental para a integração dessa região.

### **6.3.2. O Comitê para o Desenvolvimento da Bacia do Rio Uruguai (*Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay – CCRU*) e sua relação com atores da escala supranacional**

Em relação à escala supranacional, pode-se citar a relação do CCRU com o Mercosul, embora nesse bloco ainda predominem decisões intergovernamentais. Como exemplo, a criação do Comitê de Integração Trinacional entre Barra do Quaraí, Monte Caseros e Bella Unión se deu a partir de reivindicações de atores locais dessa tríplice fronteira, que foram canalizadas pelos Ministérios das Relações Exteriores dos três países e discutidas no SGT-18, responsável pela criação do Comitê em 2019. A decisão pela criação do Comitê poderia ter sido vetada pela delegação de algum dos três países devido ao caráter intergovernamental das decisões do bloco. Dessa forma, a criação do Comitê representou uma vitória dos movimentos locais que promovem a cooperação transfronteiriça.

No entanto, em iniciativas que envolveriam uma maior perda de soberania dos países do Mercosul, como a implementação do Acordo de Localidades Fronteiriças do Mercosul, as decisões ainda apresentam morosidade, e mesmo após a sua aprovação no bloco, demoram a ser internalizadas pelos países. Pode-se afirmar que essa vagariedade na implementação é decorrente da falta de supranacionalidade do bloco. Também se observa que outro ator, no nível da Bacia do Prata, que poderia apresentar algum grau de supranacionalidade, é o Comitê Intergovernamental Coordenador

(CIC). No entanto, o caráter do CIC é muito mais técnico e os órgãos resultantes do Tratado da Bacia do Prata, como o FONPLATA, se apresentam apenas como um apoio às decisões tomadas pelos países contratantes, como por exemplo, a de construir uma obra de infraestrutura na fronteira.

A morosidade na implementação de políticas de cooperação transfronteiriça para a região, tanto de origem bilateral quanto multilateral, contribuiu para a formação do CCRU. Identifica-se, assim, que há a percepção, por parte dos atores locais, de que é necessário um fórum em que se chegue a consensos regionais para reivindicações junto a instâncias superiores. Sem esses consensos, segundo essa percepção, a implementação de projetos de interesse regional não seria possível.

O *déficit* do bloco no que se refere à integração fronteiriça também leva os atores locais a aproximações em relação a atores globais, como é o caso da União Europeia. A busca de um protagonismo regional frente à escala nacional faz com que os modelos de governança utilizados pelas regiões transfronteiriças europeias tenham aceitação por parte dos atores que compõem o CCRU. No entanto, em regiões fronteiriças periféricas, como é o caso da Bacia do Rio Uruguai, a atuação dos atores governamentais dos Estados nacionais é fundamental para o desenvolvimento socioeconômico.

### **6.3.3. O Comitê para o Desenvolvimento da Bacia do Rio Uruguai (*Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay – CCRU*) e sua relação com atores da escala nacional**

No que se refere à escala nacional, destaca-se, em primeiro lugar, os contatos entre o CCRU e a CARU, que participa de reuniões plenárias do Comitê. Conforme afirmamos anteriormente, essa mobilização dos atores locais junto à CARU possibilitou a dragagem do rio Uruguai até Paysandú na profundidade de 19 pés, o que aumentou a movimentação de barcas. Também se destacam as reivindicações do CCRU pela criação de um porto comercial nas proximidades de Salto e pela construção da ponte entre Monte Caseros e Bella Unión. Essa última se encontra em fase de estudos e de busca de financiamento internacional por parte dos governos dos dois países.

A CARU se formou em um período de predomínio do desenvolvimentismo na região e possibilitou a implantação de inúmeras obras de integração física na fronteira argentino-uruguaia. No entanto, sua atuação se restringe à infraestrutura, não sendo capaz, por si só, de promover o desenvolvimento econômico regional.

Em relação à CTM-SG, observa-se que ela foi a responsável pela contratação, em 2021, de um estudo que avaliasse a realização de obras para a navegação águas acima da Represa de Salto Grande. No entanto, o estudo indicou que o retorno econômico dessas obras seria pequeno, em grande parte, devido à baixa complementaridade entre as zonas de influência do rio Uruguai. Essas conclusões recebem críticas dos integrantes do CCRU devido a não consideração da importância que o prolongamento dessa hidrovia poderia ter na integração geopolítica da região.

Nessa linha, na análise realizada no Capítulo 5, também observamos a baixa complementaridade entre as unidades territoriais abrangidas pela Bacia do Rio Uruguai. Essas unidades apresentam, predominantemente, estruturas econômicas baseadas na exportação de *commodities* com baixo valor agregado e pouca industrialização. Por isso, a atuação da escala nacional seria de fundamental importância para essa região, promovendo a industrialização e a formação de cadeias produtivas regionais que promovessem a complementaridade.

Outros órgãos nacionais de menores relações com o CCRU são a AUCI e o Congreso de Intendentes do Uruguai. Esses dois órgãos tiveram papel fundamental na estruturação da parceria entre o CCRU e o EUROsociAL, da União Europeia.

Em relação às obras de saneamento na fronteira entre Argentina e Uruguai, podemos destacar a importância da OSE – empresa pública uruguaia de saneamento – para a compatibilização das tecnologias das estações de tratamento dos dois lados da fronteira. As relações da OSE com o governo da província de Entre Ríos, na Argentina, intermediadas pelo CCRU, permitiram a construção e as melhorias nas estações de tratamento às margens do rio Uruguai, o que deve se refletir na qualidade de suas águas.

Os Ministérios das Relações Exteriores de Brasil, Argentina e Uruguai também têm cumprido importante papel na integração local. Isso pode ser exemplificado pela criação do Comitê Trinacional Barra do Quaraí – Monte Caseros – Bella Unión, que, embora tenha se dado no nível do Mercosul, foi intermediado por esses Ministérios. Contudo, conforme observamos em entrevistas realizadas em trabalho de campo na região, os Comitês de Fronteira binacionais, organizados pelos Ministérios das Relações Exteriores da Argentina e do Uruguai, estão praticamente inativos na região.

Por fim, podemos apontar as inúmeras universidades nacionais e federais da região que constituem o projeto do Observatório Socioeconômico do CCRU. Entre elas, destaca-se a UDELAR, que elaborou o *Estudio de Prefactibilidad del Proyecto Esclusas de San Antonio* em 2016. Esse projeto constitui uma alternativa à solução convencional de navegação águas acima da represa de Salto Grande e poderia constituir um vetor para o desenvolvimento da hortifruticultura regional através da irrigação. No entanto, os altos valores estimados para a elaboração das obras necessárias para a navegação águas acima de represa de Salto Grande e a situação econômica dos dois países fazem com que os atores envolvidos no CCRU se apresentem céticos quanto a essa possibilidade.

#### **6.3.4. O Comitê para o Desenvolvimento da Bacia do Rio Uruguai (Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay – CCRU) e sua relação com atores da escala regional/local**

Devido às dificuldades de efetivação da navegação águas acima da represa de Salto Grande e ao relativo sucesso que o CCRU alcançou quanto à dragagem do rio no Baixo Uruguai - embora ainda reivindique o aumento do calado - o Comitê tem focado suas ações na tríplice fronteira entre Barra do Quaraí, Monte Caseros e Bella Unión. A adesão do Movimento Transfronteiriço de ONGs ao CCRU faz parte desse contexto, em que o Comitê tem priorizado cada vez mais os temas ambientais. As parcerias visadas pela União Europeia com o CCRU têm, principalmente, essa região como foco, justamente por promover a integração em temas que vão além da navegabilidade.

A criação de um Corredor Ecológico Trinacional, proposta pelo Movimento Transfronteiriço de ONGs e incorporada pelo CCRU, parece ter ampla aceitação nos órgãos nacionais dos três países, conforme identificamos em reunião do SGT-18. O projeto poderia impulsionar o desenvolvimento econômico local através do turismo, em uma região excessivamente dependente da pecuária de bovinos e ovinos e da cultura do arroz e da cana de açúcar, especificamente, no lado uruguaio. O fato de o projeto ser apresentado pelos três países junto ao FOCEM também aumentaria as possibilidades de êxito. Dessa forma, o Corredor Ecológico Trinacional e a criação do Comitê de Integração Trinacional Barra do Quaraí – Monte Caseros – Bella Unión se apresentam como exemplos de que a sociedade civil, em regiões fronteiriças periféricas, pode, através de relações horizontais, alcançar as escalas nacional e supranacional para a efetivação de projetos de cooperação transfronteiriça.

Também podemos apontar a importância da paradiplomacia, promovida pelos atores políticos locais, para a implantação dos projetos do CCRU. Isso pode ser exemplificado pelas relações entre os governos locais de Barra do Quaraí, Monte Caseros e Bella Unión e deles com as ONGs locais. O estabelecimento de consensos transfronteiriços, através da paradiplomacia, tem possibilitado um canal de diálogo com os governos nacionais para a implantação de projetos para o desenvolvimento local.

Por fim, também cabe apontar a relação do CCRU com os institutos artiguistas em escala regional. A figura de José Artigas, abordada no Capítulo 2 da presente tese, constitui um elemento de identidade para o Comitê. No entanto, podemos nos interrogar sobre a efetividade do artiguismo na expansão territorial desejada pelo CCRU. Os citados valores do artiguismo, como meio para uma maior autonomia regional e integração de unidades subnacionais dos três países, se adéquam aos departamentos e municípios argentinos e uruguaios, mas parecem ter pouco apelo no Brasil, onde a figura de Artigas é pouco conhecida.

Participam do CCRU representantes de quatro institutos artiguistas: *Instituto Federal de Estudios y Integración José Artigas de Entre Ríos*; *Instituto Artiguista de Santa Fé*; *Instituto Artiguista Oriental*; e *Instituto Federal Artigas – Córdoba*. O Artigo 3º do Estatuto do *Instituto Artiguista de Santa Fé* afirma que

é seu objetivo fomentar o estudo da vida e da obra de José Gervasio Artigas através de investigações, estudos, fóruns, cursos, concursos, publicações e outros meios (INSTITUTO ARTIGUISTA DE SANTA FÉ, s.d.).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na presente tese, procurou-se analisar os principais limites e possibilidades de um processo de cooperação transfronteiriça que teve como origem a escala regional/local da fronteira entre Argentina e Uruguai. Esse processo se originou em um contexto de crise nas relações bilaterais protagonizadas pelos Estados nacionais.

No estudo de caso em questão, a desregulação do Estado nacional uruguaio e a necessidade de atrair investimentos de escala global conduziram ao desrespeito a acordos bilaterais – como o Estatuto do Rio Uruguai – assim como a uma reação argentina que não foi coerente com os preceitos de livre circulação acordados no Mercosul. No entanto, essa ruptura, que ocorreu em escala nacional, contrastava com a integração presente na escala regional/local. Nesse processo, está a origem do CCRU.

No Capítulo 1, foram discutidos os processos contemporâneos de crise do Estado-nação e a ascensão da paradiplomacia, das políticas de cooperação transfronteiriça e de desenvolvimento local. Nesse contexto de globalização político-econômica, como iniciativa promissora do processo de cooperação transfronteiriça promovido pelo CCRU, pode-se apontar a cooperação de *tipo horizontal* com estruturas de governança de bacias hidrográficas com características semelhantes às do rio Uruguai, como a do Lago Titicaca e de Catamayo-Chira. O reconhecimento de que, atualmente, o Estado nacional não é o único ator capaz de promover ações para o desenvolvimento territorial também oferece possibilidades de cooperação do CCRU com atores da sociedade civil, como o Movimento Transfronteiriço de ONGs, da tríplice fronteira entre Brasil, Argentina e Uruguai.

Contudo, é importante afirmar que a valorização da escala regional/local não pode prescindir da atuação dos Estados nacionais. Os órgãos bilaterais com atuação na região, especialmente, a CARU e a CTM-SG, foram fundamentais para o aprofundamento da integração física, com a construção de pontes e da própria usina de Salto Grande. Também se observa as dificuldades atuais de financiamento dessa integração física, especialmente, nos casos da construção da ponte entre Monte Caseros e Bella Unión e do projeto de navegação do rio



Uruguai águas acima da represa de Salto Grande. O CCRU parece compreender a importância dessa escala nacional, na medida em que possui um diálogo efetivo com esses dois órgãos.

A importância da escala nacional também se apresenta na medida em que o Estado nacional ainda é o único ator capaz de estabelecer uma coerência entre os atores multiescalares para o desenvolvimento territorial. Dessa forma, em territórios periféricos, como a fronteira argentino-uruguaia, o estabelecimento de políticas de desenvolvimento regional, oriundas da escala nacional, é fundamental. Essas políticas não devem apresentar um caráter *top-down*, mas sim, considerar a importância dos atores multiescalares para o desenvolvimento das regiões de fronteira.

Aqui, é fundamental retomarmos os temas tratados no Capítulo 3, que se referem às repercussões da globalização político-econômica na Bacia do Prata. Observa-se que, atualmente, em escala global, a atuação das empresas multinacionais está sendo responsável por relativizar a soberania dos Estados-nação. Isso pode ser observado, principalmente, no território uruguaio, com uma série de leis que visam flexibilizar o poder estatal a fim de promover investimentos privados. Essas leis foram fundamentais para a instalação das *papeleiras*, no território uruguaio, no início dos anos 2000.

No entanto, para o desenvolvimento socioeconômico dessa região fronteiriça, é fundamental uma retomada da ação estatal em nível nacional, estruturando cadeias produtivas transfronteiriças que gerem complementaridade econômica. A interdependência entre as economias locais é uma condição para a consecução desse processo de integração. Essa retomada poderia ocorrer a partir da CODEFRO, relançada em 2017.

A característica econômica da Bacia do Rio Uruguai de exportadora de *commodities* – historicamente, voltada à produção de bovinos e ovinos e ao cultivo de grãos, e, recentemente, à produção de madeira e ao cultivo da soja – também levanta a questão dos limites do CCRU quanto à alteração dessa realidade regional. Dessa forma, ações do Comitê voltadas à integração física são fundamentais, mas ganham cada vez mais importância projetos que possam conciliar o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental, como a

proposta do Corredor Ecológico Trinacional. Assim, a expansão territorial do Comitê em direção ao norte, abrangendo a tríplice fronteira entre Barra do Quaraí, Monte Caseros e Bella Unión, foi fundamental para uma renovação do CCRU, priorizando, cada vez mais, uma agenda ambiental e incorporando atores da sociedade civil. Além disso, tomando em conta a diferenciação realizada por Schweitzer (2000, p.54-55) entre *integração fronteiriça* e *integração binacional*, pode-se afirmar que os projetos de infraestrutura física priorizados pelo CCRU apresentam um caráter mais voltado à integração dos espaços nacionais de Argentina e Uruguai, com claras repercussões regionais, enquanto a proposta do Corredor Ecológico Trinacional envolve a intensificação das relações entre atores fronteiriços na escala regional/local, o que constitui um projeto de *integração fronteiriça*.

Em relação às políticas de cooperação transfronteiriça oriundas do Mercosul, abordadas no Capítulo 4, observa-se a morosidade na sua implantação, resultante da necessidade de internalização dessas políticas por parte dos Estados nacionais e do caráter intergovernamental do bloco. Assim, políticas que não afetem a soberania dos Estados-nação são facilmente aprovadas pelos Estados Partes do Mercosul, como a criação do Comitê de Integração Fronteiriça Trinacional. Contudo, isso não ocorre quando a política aprovada afeta a autonomia desses Estados nacionais, como é o caso do Acordo de Localidades Fronteiriças do Mercosul, aprovado no Mercosul em 2019, mas internalizado, até o momento, apenas pelo Uruguai.

Outra possibilidade importante para o CCRU se refere a sua expansão em direção ao norte da Bacia, abrangendo municípios e governos estaduais de Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, no Brasil, além dos governos das províncias de Misiones e Corrientes, na Argentina. No caso do Rio Grande do Sul, identifica-se a adesão de três municípios ao CCRU: Garruchos, Uruguaiana e Barra do Quaraí.

Com exceção desse último município, observa-se que não há projetos demandados pelo CCRU para esse trecho da Bacia. Ao mesmo tempo, identifica-se os mesmos problemas no trecho mais ao norte da Bacia, como uma economia excessivamente centrada na produção de *commodities*, o esgotamento do modal rodoviário e a sub-utilização do ferroviário e a

necessidade de construção de pontes. Contudo, também possui oportunidades importantes, como a de criação de uma rota transfronteiriça de turismo que abarque as ruínas das missões jesuíticas presentes no Brasil, na Argentina e no Paraguai.

Também se deve destacar a importância de uma inclusão futura do Brasil na CARU. Embora essa instituição seja resultado de um tratado bilateral entre Argentina e Uruguai, constata-se que muitos dos problemas encontrados nos trechos à jusante do rio têm origem no norte dessa bacia. Como exemplo, os esforços dos departamentos da fronteira entre Argentina e Uruguai para a melhoria da qualidade das águas do rio, com a implantação de estações de tratamento, podem ser ineficazes se os municípios brasileiros não tratarem seus efluentes.

Até o momento, o CCRU obteve a efetivação de importantes demandas regionais no Baixo e Médio Uruguai, como a dragagem do rio Uruguai até o porto de Paysandú, a implantação de estações de efluentes e a criação do Comitê de Integração Fronteiriça Trinacional. A apresentação dessas demandas aos órgãos nacionais, como resultado do estabelecimento de consensos regionais, foi fundamental para a implantação desses projetos. Contudo, para o futuro, é importante que o CCRU estabeleça estruturas de apoio técnico para subsidiar as suas reivindicações, como o Observatório Socioeconômico. Essas estruturas podem, como exemplo, fundamentar a importância da implantação de uma hidrovía no rio Uruguai que possibilite a navegação águas acima da represa de Salto Grande. Também podem identificar complementaridades econômicas entre as unidades territoriais que compõem a Bacia do Rio Uruguai.

Para a efetivação dos projetos e demandas oriundos do CCRU, foi fundamental a articulação entre atores de múltiplas escalas, conforme foi analisado no Capítulo 6. Embora o CCRU tenha se originado na escala regional/local, a rede de atores que se articulam ao Comitê está presente também nas escalas nacional, supranacional e global. Assim, identifica-se que os atores da escala regional/local podem muito quando se trata do desenvolvimento das regiões de fronteira. No entanto, também se constata que, devido à incidência de atores de múltiplas escalas sobre essas regiões, a articulação entre eles é imprescindível.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paula Wojcikiewicz. **O caso das papeleras**. São Paulo: Casoteca Latino-americana de Direito e Política Pública. 2007.

ALT, CCRU, ARFE. **Declaración de La Paz y convocatoria al Encuentro de Formalización de la Red Euro-Latinoamericana para la gobernanza transfronteriza de cuencas hidrográficas**. La Paz. 22 de março de 2023.

ALVARADO, Raquel; REBORATTI, Carlos. Géopolitique de papier: usines de cellulose et conflit environnemental dans le Cône Sud. **Hérodote**, n.123, p.133-148. 2006. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-herodote-2006-4-page-133.htm>. Acesso em: 13.04.2022.

ARBELETCHÉ FAVAT, Pedro. **Análisis de la agricultura desde la perspectiva de la Economía Industrial**: el caso de Uruguay. Tese de doutorado. Universidad de Alicante. 2015.

ARGENTINA/IGN. Instituto Geográfico Nacional. **Capas SIG**. Sem data. Disponível em: <https://www.ign.gob.ar/NuestrasActividades/InformacionGeoespacial/CapasSIG>. Acesso em: 13.04.2022.

ARGENTINA/INDEC. **Censo 2022**. Disponível em: <https://censo.gob.ar/>. Acesso em: 24.11.2023.

ARGENTINA/INDEC. **Origen provincial de las exportaciones, por provincia y principales grandes rubros**. Sem data. Disponível em: [https://sitioanterior.indec.gob.ar/nivel3/default.asp?id\\_tema\\_1=3&id\\_tema\\_2=2](https://sitioanterior.indec.gob.ar/nivel3/default.asp?id_tema_1=3&id_tema_2=2). Acesso em: 24.11.2023.

ARGENTINA/INDEC. **Censo nacional agropecuario 2018**. 2018. Disponível em: <https://cna2018.indec.gob.ar/>. Acesso em: 15.04.2022.

ARGENTINA/MIOPV. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. **Bases para el desarrollo territorial**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. 2019.

ARGENTINA/ MINISTERIO DE ECONOMÍA. **El BID aprueba financiamiento por USD 80 millones para obras de saneamiento en la Cuenca del Río Uruguay**. 2 de julho de 2019. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-bid-aprueba-financiamiento-por-usd-80-millones-para-obras-de-saneamiento-en-la-cuenca#:~:text=El%20Banco%20Interamericano%20de%20Desarrollo,cloacas%20y%20tratamiento%20de%20efluentes>. Acesso em: 24.11.2023.

ARGENTINA/MTOP. Ministério de Transporte. **Estadísticas de carga**. 2019. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/puertos-vias-navegables-y-marina-mercante/estadisticas-de-carga/no-containerizada>. Acesso em: 15.04.2022.

ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1986. 2ª Edição.

ARRIGHI, Giovanni. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis: Editora Vozes. 1998.

ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX**. São Paulo: Editora da UNESP, 2009.

ARROYO, María Mónica. **Território nacional e mercado externo**: uma leitura do Brasil na virada do século XX. Tese de doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo. 2001.

AZEVEDO, Beatriz. Le Bassin du Río de la Plata dans la période coloniale : une histoire commune pleine d'actualité. In : GUIBERT, Martine ; CARRIZO, Sivina C. ; LIGRONE, Pablo ; MALLARD, Bruno ; MÉNANTEAU, Loïc; URIBE, Guillermo (org). **Le Bassin du Río de la Plata**: développement local et intégration régionale. Toulouse: Presses Universitaires du Mirail. 2009.

BADIE, Bertrand. **O fim dos territórios**: ensaio sobre a desordem internacional e sobre a utilidade social do respeito. Lisboa: Instituto Piaget. 1995.

BARCELOS, Artur H. F. O espaço missionário: uma construção cartográfica do século XVIII. In: KÜHN, Fábio; NEUMANN, Eduardo (org.). **História do extremo sul**: a formação da fronteira meridional da América. Rio de Janeiro: Mauad X. 2022.

BASSIN, Mark. Geographical determinism in fin-de-siècle marxism: Georgii Plekhanov and the environmental basis of Russian history. In: **Annals of the Association of American Geographers**, 82(1), 1992. p.3-22.

BECKER, Bertha. O uso político do território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo. In: BECKER, Bertha; COSTA, Rogério Haesbaert da; SILVEIRA, Carmem. **Abordagens políticas da espacialidade**. Rio de Janeiro: UFRJ. 1983. p.1-21.

BENEDETTI, Alejandro. Territorio: concepto integrador de la geografía contemporánea. In: SOUTO, Patricia (Org.). **Territorio, lugar, paisaje**: prácticas e conceptos básicos en geografía. Buenos Aires: Editora de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires. 2011.

BENEDETTI, Alejandro; SALIZZI, Esteban. Fronteras en la construcción del territorio argentino. In: **Revista colombiana de geografía**, v.23, n.2, julho-dezembro de 2014. Disponível em: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/35415>. Acesso em: 20.11.2023.

BENKO, Georges. **A ciência regional**. Oeiras: Celta. 1999.

BERTÊ, Ana Maria de Aveline; CARGNIN, Antonio Paulo; LEMOS, Bruno de Oliveira; OLIVEIRA, Suzana Beatriz de. Aspects of territorial and demographic dynamics in the Southern border of Brazil. In: CARGNIN, Antonio Paulo; RÜCKERT, Aldomar Arnaldo; LEMOS, Bruno de Oliveira Lemos. **Territorial planning and La Plata Basin borders**. Porto Alegre: Letra 1. 2018.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Contraponto. 2000.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1992. 4ª Edição.

BRANDÃO, Carlos. **Território e desenvolvimento**. As múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora da Unicamp. 2012.

BRASIL/ANA. Agência Nacional de Águas. **Divisão de Bacias**. 2016a. Disponível em: <https://metadados.snirh.gov.br/geonetwork/srv/api/records/fe192ba0-45a9-4215-90a5-3fba6abea174>. Acesso em: 25.11.2023.

BRASIL/ANA. Agência Nacional de Águas. **Base hidrográfica ottocodificada da Bacia do Rio Uruguai**. 2016b. Disponível em: <https://metadados.snirh.gov.br/geonetwork/srv/api/records/3d6a7031-5b18-45ea-ab41-39911975e51a>. Acesso em: 13.04.2022.

BRASIL/ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). **Informações geográficas**. Disponível em: <https://www.gov.br/antag/pt-br/central-de-conteudos/informacoes-geograficas>. Acesso em: 15.04.2022.

BRASIL/ARGENTINA/URUGUAI. Primeira reunião do Comitê de Integração Fronteira Trinacional Barra do Quaraí (Brasil), Monte Caseros (Argentina) e Bella Unión (Uruguai). **Ata da reunião**. Barra do Quaraí. 1º de junho de 2022.

BRASIL/ARGENTINA/URUGUAI. II Reunión del Comité de Integración Fronteriza Trinacional Bella Unión (Uruguay), Barra do Quaraí (Brasil) y Monte Caseros (Argentina). **Acta final**. Ciudad de Bella Unión. 12 de setembro de 2023.

BRASIL/IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico 2022**. 2022. Disponível em:

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html>. Acesso em: 24.11.2023.

BRASIL/IBGE. **Pesquisa Pecuária Municipal 2019**. 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/agricultura-e-pecuaria/9107-producao-da-pecuaria-municipal.html>. Acesso em: 24.11.2023.

BRASIL/MDIC. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **Exportação e importação geral**. Sem data. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>. Acesso em: 24.11.2023.

BRASIL/MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Caderno da região hidrográfica do rio Uruguai**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente. 2006. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/publicacoes/agua/category/42-recursos-hidricos.html?start=20>. Acesso em: 13.04.2022.

BRASIL/MRE. Ministério das Relações Exteriores. **Memorando de entendimento entre a República Federativa do Brasil, a República Argentina e a República Oriental do Uruguai sobre a criação e o funcionamento do Comitê de Integração Fronteiriça Trinacional Barra do Quaraí (Brasil), Monte Caseros (Argentina) e Bella Unión (Uruguai)**. Brasília: Diário Oficial da União. 18 de outubro de 2019.

BRICEÑO RUIZ, José. A contribuição do Mercosul no debate sobre o modelo de integração no novo contexto do regionalismo latino-americano. In: RESENDE, Érica Simone Almeida; MALLMAN, Maria Izabel (org.). **Mercosul - 21 anos: maioria ou imaturidade?** Curitiba: Appris. 2013a.

BRICEÑO RUIZ, José. Entre o voluntarismo e o realismo: o processo de revisão de modelo econômico do Mercosul. **Revista século XXI**, Porto Alegre, v. 4, n.2. Jul-dez de 2013. p. 13-34. 2013b.

BRICEÑO RUIZ, José. Del regionalismo abierto al regionalismo poshegemónico en América Latina. In: ACOSTA, Willy Soto (org.). **Política internacional e integración regional comparada en América Latina**. San José, C.R.: FLACSO. 2014.



CAF. Banco de Desenvolvimento da América Latina e Caribe. **Estação de tratamento de águas residuais é inaugurada em Salto**. 4 de outubro de 2019. Disponível em: <https://www.caf.com/pt/presente/noticias/2019/10/estacao-de-tratamento-de-aguas-residuais-e-inaugurada-em-salto/>. Acesso em: 24.11.2023.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. Dependencia y desarrollo en América Latina. In: Serie: **Documentos teóricos**. N.1. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. Março de 1967. Disponível em: [https://repositorio.iep.org.pe/bitstream/handle/IEP/1027/Cardoso\\_Faletto\\_Dependencia-desarrollo-Am%EA9rica-Latina.pdf;jsessionid=766B19764040BC799C324395E354994D?sequence=1](https://repositorio.iep.org.pe/bitstream/handle/IEP/1027/Cardoso_Faletto_Dependencia-desarrollo-Am%EA9rica-Latina.pdf;jsessionid=766B19764040BC799C324395E354994D?sequence=1). Acesso em: 23.11.2023.

CARGNIN, Antonio Paulo. **Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul**: vestígios, marcas e repercussões territoriais. Tese de doutorado. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Novembro de 2011.

CARU. Comissão Administradora do Rio Uruguai. **Informe final. Licitación pública binacional N° 03/14**. Contratación de los estudios de viabilidad técnica, económica y ambiental, con las correspondientes especificaciones técnicas para el llamado a elaboración del proyecto ejecutivo y construcción de un puente internacional sobre el río Uruguay entre las ciudades de Monte Caseros (RA)-Bella Unión (ROU). Março de 2018.

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

CCRU. **Boletín del Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay**. Ano 1, n.6. dezembro de 2017. Disponível em: <https://sites.google.com/view/comitecuencariouruguay/documentos/publicaciones/boletines-ccru>. Acesso em: 25.11.2023.

CCRU. **Boletín del Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay.** Año 3, n.8. dezembro de 2018. 2018. Disponível em: <https://sites.google.com/view/comitecuencariouruguay/documentos/publicaciones/boletines-ccru>. Acesso em: 25.11.2023.

CCRU. **Boletín del Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay.** Año 4, n.9, agosto de 2019. 2019. Disponível em: <https://sites.google.com/view/comitecuencariouruguay/documentos/publicaciones/boletines-ccru>. Acesso em: 25.11.2023.

CCRU. **Boletín del Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay.** Año 4, n.11, abril de 2020. 2020a. Disponível em: <https://sites.google.com/view/comitecuencariouruguay/documentos/publicaciones/boletines-ccru>. Acesso em: 25.11.2023.

CCRU. **Construyendo integración transfronteriza 10 años: Comité para el desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prosa y Poesía American Editores. 2020b.

CCRU. **Boletín del Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay.** Año 4, n.12, agosto de 2020. 2020c. Disponível em: <https://sites.google.com/view/comitecuencariouruguay/documentos/publicaciones/boletines-ccru>. Acesso em: 25.11.2023.

CCRU. **Boletín del Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay.** Año 5, n.15, julho de 2021. 2021. Disponível em: <https://sites.google.com/view/comitecuencariouruguay/documentos/publicaciones/boletines-ccru>. Acesso em: 25.11.2023.

CERVO, Amado Luiz. **Relações internacionais da América Latina:** de 1930 aos nossos dias. São Paulo: Saraiva/ Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. 2013. 3ª edição.

CHRU. **Acta de fundación del Comité Binacional Hidrovía del Río Uruguay.** 17 de agosto de 2010.

CHRU. **Boletín del Comité de la Hidrovía del Río Uruguay**. Ano 1, n.0. maio-junho de 2016. Disponível em: <https://sites.google.com/view/comitecuencariouruguay/documentos/publicaciones/boletines-ccru>. Acesso em: 25.11.2023.

CHRU. **Boletín del Comité de la Hidrovía del Río Uruguay**. Ano 1, n.3, abril de 2017. Disponível em: <https://sites.google.com/view/comitecuencariouruguay/documentos/publicaciones/boletines-ccru>. Acesso em: 25.11.2023.

CIC. Comité Intergubernamental Coordinador de los países de la Cuenca del Plata. **Análisis diagnóstico transfronterizo de la Cuenca del Plata – ADT**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CIC. 2017.

COMINI, Nicolás; TUSSIE, Diana. Argentina: reconfigurando el regionalismo en la ola conservadora. In: **Informe de coyuntura ORALC**, n.2. Dezembro de 2016.

CÓRDOVA, Arnaldo. Los orígenes del Estado en América Latina. In: **Cuadernos Políticos**, n.14. México D.F. Outubro- dezembro de 1977. p.23-43.

CORNAGO, Noé. Paradiplomacy and protodiplomacy. In: MARTEL, Gordon. **Encyclopedia of diplomacy**. Oxford: Wiley-Blackwell. 2018.

COX, Kevin R. **Political geography: territory, State, and society**. Oxford: Blackwell. 2002.

CSI INGENIEROS. **Informe final. Estudio actualizado de demanda de la vía navegable del río Uruguay considerando el franqueamiento de la represa de Salto Grande**. Agosto de 2021.

DEFFONTAINES, Jean Pierre. Histoire du bétail dans les pays de la Plata et particulièrement en Uruguay. In: **Cahiers d'outre mer**. N° 21. Janeiro-março de 1953. p. 23-36.

DORATIOTO, Francisco. **O Brasil no rio da Prata (1822-1994)**. Brasília: FUNAG. 2014.

DUFFAU, Nicolás. **Breve historia sobre la propiedad privada de la tierra en el Uruguay (1754-1912)**. Montevideu: Ediciones de la Banda Oriental. 2022.

ENTRE RÍOS. Ministerio de Planeamiento, Infraestructura y Servicios. **Se licitó la construcción de la planta de tratamiento de líquidos cloacales de Concordia**. 23 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://www.entrerios.gov.ar/minplan/noticias/20221223-se-licito-la-construccion-de-la-planta-de-tratamiento-de-liquidos-cloacales-de-concordia#:~:text=La%20provincia%20licit%C3%B3%20la%20planta,a%20m%C3%A1s%20de%2045.000%20hogares..> Acesso em: 24.11.2023.

ENTRE RÍOS. Gobierno de Entre Ríos. **Programa de saneamiento integral de las ciudades de la cuenca del río Uruguay**. Disponível em: <https://www.entrerios.gov.ar/uep/index.php?codigo=103>. Acesso em: 24.11.2023.

EUROSOCIAL. **Programa para la cohesión social em América Latina**. Sem data. Disponível em: <https://eurosocial.eu/historia/>. Acesso em: 13.04.2022.

FALUDI, Andreas. The rise and fall from grace of European spatial planning. In: DASÍ, Joaquín Farinós; PEIRÓ, Enrique. **Territorio y Estados: elementos para la coordinación de las políticas de ordenación del territorio en el siglo XXI**. Valencia: Tirant Humanidades. 2018.

FAO. Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação. **El régimen jurídico de los recursos hídricos internacionales**. Roma: FAO. 1981. Disponível em: <https://www.fao.org/documents/card/es/c/4d9cb74b-f6f9-5df9-bcd2-890b38f036c1>. Acesso em: 23.11.2023.

FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro; AMIN, Ash; VIGIL, José Ignacio (Org.). **Repensando el desarrollo regional**: contribuciones globales para una estrategia latinoamericana. Buenos Aires: Miño e Dávila SRL. 2008.

FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro. Explorando las limitaciones del nuevo regionalismo en las políticas de la Unión Europea. **Revista Eure**, v.XXXIII, n.98, p.97-118. Santiago de Chile: maio de 2007.

FIGUEREDO, Soledad; GUIBERT, Martine; ARBELETICHE, Pedro. Ciclo sojero y estrategias de los actores de la producción agropecuaria en el litoral uruguayo. **Europía**, n.16, 99-118. Dezembro de 2019.

FOUCHER, Michel. **Fronts et frontières**: un tour du monde geopolitique. Paris: Fayard. 1991.

FOUCHER, Michel. **Obsessão por fronteiras**. São Paulo: Radical Livros. 2009.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras. 2007.

FURTADO, Celso. Interação entre decisões e estruturas. In: D'AGUIAR, Rosa Freire (org). **Celso Furtado**: Essencial. São Paulo: Penguin Classics. 2013a.

FURTADO, Celso. Subdesenvolvimento e dependência: as conexões fundamentais. In: D'AGUIAR, Rosa Freire. **Celso Furtado**: Essencial. São Paulo: Penguin Classics. 2013b.

GAUTREAU, Pierre. **Forestación, territorio y ambiente**: 25 años de silvicultura transnacional en Uruguay, Brasil y Argentina. Montevidéo: Ediciones Trilce. 2014.

GILPIN, Robert. **A economia política das relações internacionais**. Brasília: Editora da UNB. 2002.

GILPIN, Robert. **O desafio do capitalismo global: a economia mundial no século XXI**. Rio de Janeiro: Record. 2004.

GINESTA, Jacques. **El Mercosur y su contexto regional e internacional**. Porto Alegre: Editora da UFRGS. 1999.

GUALEGUAYCHÚ. **Avanza la ampliación de la Planta de Tratamiento de Efluentes**. 7 de setembro de 2022. Disponível em: <https://gualeguaychu.gov.ar/noticia/18828-avanza-la-ampliacion-de-la-planta-de-tratamiento-de-efluentes>. Acesso em: 24.11.2023.

GUIBERT, Martine; BÜHLER, Ève Anne; REQUIER-DESJARDINS, Denis. Entreprises agricole et globalisation des espaces ruraux. Éclairages à partir de l'Argentine, du Brésil et de l'Uruguay. **Lavoisier**, v.17, p.387-408. 2015/4.

HALPERIN DONGHI, Túlio. **História da América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 2012.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 2010.

HIRSCHMAN, Albert. Confissões de um dissidente: a estratégia do desenvolvimento reconsiderada. **Pesquisa e planejamento econômico**, v.13, n.1. 1983. p.1-37.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991)**. São Paulo: Companhia das Letras. 2009.

HOBBSAWM, Eric. **Nações e nacionalismo desde 1780**: programa, mito e realidade. São Paulo: Editora Paz e Terra. 2008.

HOBBSAWM, Eric; RANGER, Terence. **A invenção das tradições**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

INSTITUTO ARTIGUISTA DE SANTA FÉ. **Estatuto**. Sem data. Disponível em: <https://institutoartiguista.org.ar/estatuto/>. Acesso em: 24.11.2023.

IIRSA. III.3. **Eixo da Hidrovia Paraguai- Paraná**. Sem data, Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/uploads/documents/lb09\\_seccion3\\_eje\\_h\\_pp\\_por.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/uploads/documents/lb09_seccion3_eje_h_pp_por.pdf). Acesso em: 13.04.2022.

JACKSON, Robert; SØRENSEN, Georg. **Introdução às relações internacionais**: teorias e abordagens. Rio de Janeiro: Zahar. 2013.

JESSOP, Bob. Dinâmica do regionalismo e do globalismo: uma perspectiva de economia política crítica. In: BRANDÃO, Carlos Antônio; FERNÁNDEZ, Victor Ramiro; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **Escalas espaciais, reescalamento e estatalidades**: lições e desafios para América Latina. Rio de Janeiro: Letra Capital. Observatório das Metrôpoles. 2018.

KEATING, Michael. Paradiplomacy and regional networking. **Forum of federations**. Hanover. 2000. Disponível em: <http://www.forumfed.org/libdocs/ForRelCU01/924-FRCU0105-eu-keating.pdf>. Acesso em: 20.11.2023.

KISSINGER, Henry. **Diplomacia**. São Paulo: Saraiva. 2012.

KISSINGER, Henry. **Ordem mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva. 2015.

KRUGMAN, Paul R.; OBSTFELD, Maurice. **International economics**: theory and policy. Boston: The Addison- Wesley series in economics. 2009.

KÜHN, Fábio. O sul da América colonial portuguesa (uma história conectada). In: KÜHN, Fábio; NEUMANN, Eduardo (org.). **História do extremo sul**: a formação da fronteira meridional da América. Rio de Janeiro: Mauad X. 2022.

LAPEYRE, Edison González. Cuestiones limítrofes con la República Argentina. In: CONSEJO URUGUAYO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES (CURI). **Análisis del CURI**. N. 2, Setembro de 2018. Disponível em: <http://curi.org.uy/wp-content/uploads/An%C3%A1lisis-del-CURI-2.pdf>. Acesso em: 24.11.2023.

LEMOS, Bruno de Oliveira. **A nova agenda para cooperação e desenvolvimento fronteiriço entre Brasil e Uruguai**: repercussões territoriais nas cidades-gêmeas de Sant’Ana do Livramento e Rivera. Dissertação de mestrado. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2013.

LÊNIN, Vladimir Ilitch. **O imperialismo**: etapa superior do capitalismo. Campinas: FE/UNICAMP. 2011.

LENZ, Maria Heloisa. **Crescimento econômico e crise na Argentina de 1870 a 1930**: a Belle Époque. Porto Alegre: Editora da UFRGS e FEE. 2004.

MALAMUD, Andres. Interdependência, liderança e institucionalização: o déficit triplo e as perspectivas negativas para o Mercosul. In: RESENDE, Érica Simone Almeida; MALLMAN, Maria Izabel (org.). **Mercosul - 21 anos**: maioridade ou imaturidade? Curitiba: Appris. 2013.

MALAMUD, Andres. Regionalism in the Americas: segmented, overlapping, and sovereignty-boosting. In: RÜLAND, Jürgen; CARRAPATOSO, Astrid. **Handbook on global governance and regionalism**. 2022. Disponível em: [https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/57154/1/ICS\\_AMalamud\\_Regionalism.pdf](https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/57154/1/ICS_AMalamud_Regionalism.pdf). Acesso em: 05.01.2024.



MALLMAN, Maria Izabel. O Brasil como paymaster do projeto de integração sul-americano. In: RESENDE, Érica Simone Almeida; MALLMAN, Maria Izabel (org.). **Mercosul - 21 anos: maioridade ou imaturidade?** Curitiba: Appris. 2013.

MATIAS, Eduardo Felipe P. **A humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à sociedade global.** São Paulo: Paz e Terra. 2010.

MATTEUCCI, Nicola. Soberania. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (org.). **Dicionário de Política.** Volume 2. Brasília: Editora da UNB. 2010. 13ª Edição.

MATTLI, Walter. **The logic of regional integration.** Europe and beyond. Cambridge: Cambridge University Press. 1999.

MERCOSUL. **Acordo sobre localidades fronteiriças vinculadas.** 2019. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/3830>. Acesso em: 24.11.2023.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **A expansão do Brasil e a formação dos Estados na Bacia do Prata: Argentina, Uruguai e Paraguai (da colonização à Guerra da Tríplice Aliança).** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2012. 4ª Edição.

MONTERO, Teniente de Navío Homero Martínez. **El río Uruguay: geografía, historia y geopolítica de sus aguas y sus islas.** Tomo II. Montevideo: Centro Militar de la Republica Oriental Del Uruguay. 1958.

MOULLÉ, François. Frontex. In: WASSENBERG, Birte; REITEL, Bernard. **Critical dictionary on borders, cross-border cooperation and European integration.** Bruxelas: Peter Lang. 2020.

MOVIMENTO TRANSFRONTEIRIÇO DE ONGS. **Corredor biológico trinacional: construyendo futuro.** Sem data.

NEWMAN, David. Borders and bordering: towards an interdisciplinary dialogue. **European Journal of Social Theory**, v.9, n.2, p.171-186. Londres: Sage Publications. 2006.

NYE JR, Joseph S. **Comprender os conflitos internacionais**. Uma introdução à teoria e à história. Lisboa: Gradiva. 2002.

ONUKI, Janina. O Brasil e a construção do MERCOSUL. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (orgs.). **Relações internacionais do Brasil**. Volume 1. São Paulo: Editora Saraiva. 2006.

PAUTASSO, Diego. Reorientação na diplomacia brasileira e o FOCEM: outra perspectiva sobre a integração regional. **Revista Meridiano 47**, v.13, n.129, p.10-16. jan./fev. de 2012.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A União Europeia**: os desafios, a crise e o futuro da integração. Rio de Janeiro: Elsevier. 2014.

PESSOA, Luan; SOUZA, Lucas. A integração fronteiriça no Mercosul: histórico, balanço e perspectivas nos 30 anos do bloco. **Brazilian Journal of International Relations**. v.10, n.1. p.222-252. Jan./abr. 2021.

PIKETTY, Thomas. **Le capital au XXIe siècle**. Paris: Seuil. 2013.

POLANYI, Karl. **La gran transformación**: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo. México: FCE. 2003.

PRADO, Fabrício Pereira. Um porto lusitano no rio da Prata: contrabando e escravidão nos limites do império (século XVIII). In: KÜHN, Fábio; NEUMANN, Eduardo (org.). **História do extremo sul**: a formação da fronteira meridional da América. Rio de Janeiro: Mauad X. 2022.

PRATS, Raymond. Intégration physique et aménagement du territoire dans le bassin de la Plata. In : **L'industrialisation des pays de la Plata** : Éveils et somnolences. 1890-1970. Paris: Editions de l'IHEAL. 1980.

RACINE, J.B.; RAFFESTIN, C.; RUFFY, V. Escala e ação, contribuições para uma interpretação do mecanismo de escala na prática da Geografia. **Revista Brasileira de Geografia**, v.45, n.1, p.123-135. Rio de Janeiro: jan/mar. de 1983.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Editora Ática, 1993.

RAPOPORT, Mario. **Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)**. Buenos Aires: Ediciones Macchi. 2000.

RED EURO-LATINOAMERICANA. **Declaración de Montevideo**. Montevideú. 5 de maio de 2023.

REITEL, Bernard. Border/ Boundary/ Frontier. In: WASSENBERG, Birte; REITEL, Bernard. **Critical dictionary on borders, cross-border cooperation and European integration**. Bruxelas: Peter Lang. 2020.

ROSIÈRE, Stéphane. **Géographie politique e géopolitique: une grammaire de l'espace politique**. Paris: Ellipses. 2007. 2ª Edição.

RÜCKERT, Aldomar A.; CARNEIRO FILHO, Camilo P.; UEBEL, Roberto R. G. Cenários de transfronteirizações na América do Sul: alguns exemplos de pesquisas recentes. Corumbá/MS, **Revista GeoPantanal**, UFMS/AGB, n.18, jan./jun. 2015. p. 159-181.

RÜCKERT, Aldomar A.; RAMBO, Anelise G. Metodologia das escalas geográficas de poder e gestão aplicada à análise de desenvolvimento em quatro territórios rurais no Brasil. **Confins**, n.8. 2010.

RÜCKERT, Aldomar; GIRAULT, Christian; RICHARD, Yann. **As grandes regiões e os regionalismos na pauta da Geografia Política:** a estratégia Global Gateway da União Europeia (UE) e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e do Caribe (CELAC). 2024. No prelo.

SACK, Robert David. **Human Territoriality:** its theory and history. Cambridge. 1986.

SANDES, Emilio Silva. **El espacio fronterizo en el río Uruguay:** entre fragmentación y cohesión regional (1991-2014). Tese de doutorado em Ciências Sociais. Paraná: Universidad Nacional de Entre Ríos. Dezembro de 2016. Disponível em: <https://ucu.edu.uy/sites/default/files/Institucional/el-espacio-fronterizo-en-el-rio-uruguay.pdf>. Acesso em: 13.04.2022.

SANTAMARIA, Frédéric. Aménagement du territoire in France, its foundations, its mutations and its challenges. In: DASÍ, Joaquín Farinós; PEIRÓ, Enrique. **Territorio y Estados:** elementos para la coordinación de las políticas de ordenación del territorio en el siglo XXI. Valencia: Tirant Humanidades. 2018.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado.** São Paulo: Editora da USP. 2021.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço:** técnica e tempo. Razão e emoção. São Paulo: EDUSP. 2009.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil:** território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record. 2006.

SARGET, Marie-Noëlle; DURAC, Jorge. Prosperité et crise des chemins de fer argentins (1880-1965). In : **Transport et commerce en Amérique Latine. 1880-1970.** Paris: Editions de l'IHEAL. 1990.

SCHALLER, Enrique César. La provincia de Corrientes y la ocupación de la Banda Occidental del río Uruguay (1830-1895). Sem data. Disponível em: <http://cdn.fee.tche.br/jornadas/2/H4-14.pdf>. Acesso em: 20.11.2023.

SCHEIBE, Eduarda Figueiredo. IIRSA and the role assigned to the La Plata Basin region in South American physical integration. In: CARGNIN, Antonio Paulo; RÜCKERT, Aldomar Arnaldo; LEMOS, Bruno de Oliveira Lemos. **Territorial planning and La Plata Basin borders**. Porto Alegre: Letra 1. 2018.

SCHWEITZER, Alejandro. **Aménagement du territoire et intégration régionale dans le MERCOSUR**. Frontières, réseaux et dynamiques transfrontalières. 2000. Tese de doutorado. Université de Paris III. Sorbonne Nouvelle. Paris. 2000.

SILVA, Luis Paulo Batista da. Limites fluviais na bacia do Prata: condições para o aproveitamento dos recursos hídricos compartilhados. In: BARBOSA, Flávia Darre; RIBEIRO, Wagner Costa. **Fronteiras e águas transfronteiriças na Bacia do Prata**. São Paulo: FFLCH. 2023.

SILVEIRA, Maria Laura. Um país, uma região. Fim de século e modernidades na Argentina. **Formação (online)**, v.1, n.6. 1999. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/formacao/article/view/1168/1169>. Acesso em: 13.04.2022.

SILVEIRA, Maria Laura. Globalización y territorio usado: imperativos y solidaridades. **Cuadernos del CENDES**, v.25, n.69, setembro-dezembro de 2008. p. 1-19.

SOLA, Lourdes. A crise do Euro e as reinvenções da Europa. **Revista Política Externa**, v.21, n.2, p.69-80. Set./Out./Nov. de 2012. São Paulo: Editora Paz e Terra.

SOLA, Fernanda. **Direito internacional ambiental da Bacia do Prata**. Curitiba: GEDAI/UFPR. 2015.

SWYNGEDOUW, Eric. Globalização ou glocalização? Redes, territórios e reescalamento. In: BRANDÃO, Carlos Antônio; FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **Escalas espaciais, reescalamento e estatalidades**: lições e desafios para América Latina. Rio de Janeiro: Letra Capital. Observatório das Metrôpoles. 2018.

TEMA LIVRE. Revista Tema Livre. Entrevista com a professora doutora Ana Frega (Udelar- Uruguai). Disponível em: <http://revistatemalivre.com/afrega13.html>. Acesso em: 23.07.2021.

UDELAR. **Estudio de prefactibilidad del proyecto Esclusas de San Antonio**. Salto: Universidad de la República. Centro Regional Litoral Norte. Sede Salto. 2016.

URUGUAI. **Convenio relativo al aprovechamiento de los rápidos del río Uruguay en la zona del Salto Grande**. 1946. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/>. Acesso em: 13.04.2022.

URUGUAI. **Tratado de límites en el río Uruguay**. 1961. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/>. Acesso em: 13.04.2022.

URUGUAI. **Convenio de cooperación económica entre el gobierno de la República Oriental del Uruguay y el gobierno de la República Argentina**. 1974. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/>. Acesso em: 13.04.2022.

URUGUAI. **Estatuto del río Uruguay**. 1975. Disponível em: [https://www.caru.org.uy/web/pdfs\\_publicaciones/DIGESTO/DIGESTO%20SOBRE%20EL%20USO%20Y%20APROVECHAMIENTO%20DEL%20RIO%20URUGUAY%20APROBADO%20POR%20RESOLUCION%20CARU%20NRO%2028-19%20DE%205-12-2019.pdf](https://www.caru.org.uy/web/pdfs_publicaciones/DIGESTO/DIGESTO%20SOBRE%20EL%20USO%20Y%20APROVECHAMIENTO%20DEL%20RIO%20URUGUAY%20APROBADO%20POR%20RESOLUCION%20CARU%20NRO%2028-19%20DE%205-12-2019.pdf). Acesso em 13.04.2022.

URUGUAI. Lei Nº 15.939. **Ley forestal – fondo forestal – recursos naturales**. 1987a. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/15939-1987>. Acesso em: 13.04.2022.

URUGUAI. Lei Nº 15.921. **Se aprueba la Ley de Zonas Francas.** 1987b. Disponible em: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/15921-1987>. Acceso em: 23.11.2023.

URUGUAI. Lei Nº 16.906. **Ley de inversiones – Promoción industrial.** 1998. Disponible em: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16906-1998>. Acceso em: 13.04.2022.

URUGUAI/INE **Estimaciones y proyecciones.** Disponible em: <https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/datos-y-estadisticas/estadisticas/estimaciones-proyecciones>. Acceso em: 24.11.2023.

URUGUAI/MGAP. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. **Anuários estadísticos agropecuarios.** Sem data. Disponible em: <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/datos-y-estadisticas/estadisticas>. Acceso em: 24.11.2023.

URUGUAI/MGAP. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. **Anuário Estadístico Agropecuario.** 2019. Disponible em: <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/datos-y-estadisticas/estadisticas/anuario-estadistico-agropecuario-2020>. Acceso em: 15.04.2022.

URUGUAI/MINISTERIO DE AMBIENTE. **Listado de capas y geoservicios.** Sem data. Disponible em: <https://www.ambiente.gub.uy/oan/listado-de-capas/>. Acceso em: 24.11.2023.

URUGUAI/MTOP. Ministerio de Transportes y Obras Públicas. **Geoportal.** Sem data Disponible em: <https://geoportal.mtop.gub.uy/geoservicios>. Acceso em: 15.04.2022.

URUGUAI/ANP. Administración Nacional de Puertos. 2019. Disponible em: <https://www.anp.com.uy/> Acceso em: 15.04.2022.

VARMA, Tara. Union Européenne, une souveraineté inédite en construction. In : BADIE, Bertrand ; VIDAL, Dominique (org.). **Le monde ne sera plus comme avant**. Paris: Les liens qui libèrent. 2022.

VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra Polónia. O Brasil como vetor de integração sul-americana: possibilidades e limites. **Revista Política Externa**, v.20, n.2, p.73-94. Set./Out./Nov. de 2011. São Paulo: Editora Paz e Terra.

VILLELA, Anna Maria. O Tratado da Bacia do Prata. **Revista Informativa Legislativa**, v.21, n.81, p.147-176. jan./mar. de 1984. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/186298>. Acesso em: 13.04.2022.

WASSENBERG, Birte. Territorial diplomacy. In: WASSENBERG, Birte; REITEL, Bernard. **Critical dictionary on borders, cross-border cooperation and European integration**. Bruxelas: Peter Lang. 2020a.

WASSENBERG, Birte. Cross-border cooperation. In: WASSENBERG, Birte; REITEL, Bernard. **Critical dictionary on borders, cross-border cooperation and European integration**. Bruxelas: Peter Lang. 2020b.



## ANEXO 1: ATA DE FUNDAÇÃO DO COMITÊ BINACIONAL HIDROVIA DO RIO URUGUAI

### Acta de Fundación del Comité Binacional Hidrovia del Río Uruguay

En la ciudad de Concepción del Uruguay, provincia de Entre Ríos, República Argentina, a los diecisiete días del mes de agosto del año dos mil diez, reunidos los representantes de los Departamentos, Municipios y Alcaldías que suscriben la presente, conjuntamente con el Gobernador de la Provincia de Entre Ríos, Dr. Sergio Daniel Urribarri, con el objeto de proceder a la fundación del Comité Binacional Hidrovia del Río Uruguay, teniendo como antecedente directo la creación y los objetivos del Comité de Hidrovia del Río Uruguay, que fuera constituido en la ciudad de Concepción del Uruguay el 25 de Noviembre de 1997, solo de competencia argentina, el cual no mantiene funciones activas en la región actualmente.

Los objetivos primordiales de este nuevo Comité Binacional serán la integración de las poblaciones argentinas y uruguayas de la vera del río Uruguay y el desarrollo de la región en el aspecto social, laboral, productivo, económico, comercial, cultural, deportivo, turístico y de Salud y Medio Ambiente; para ello se conformarán Foros específicos de cada área integrados por representantes de ambos países.

En virtud de todos estos antecedentes y objetivos, y teniendo en cuenta que la excelente relación entre argentinos y uruguayos demanda una integración regional efectiva de las ciudades y departamentos de ambas márgenes del Río Uruguay, se buscará a través de este Comité Binacional una verdadera repotenciación de todas sus actividades en el ámbito del Mercosur y en el contexto del mundo moderno.

Para llevar a cabo las tareas de organización y puesta en marcha del Comité Binacional Hidrovia del Río Uruguay, se designa un Presidente Pro Tempore, que recae por unanimidad en el Sr. Marcelo Fabián Bisogni, representante del municipio de Concepción del Uruguay, y un Secretario del Comité, siendo elegido de la misma forma el Senador Carlos Scheppens, del Departamento Uruguay, para que en un plazo de 45 días convoque a los firmantes para la adecuación y actualización del Anexo I del Comité Hidrovia mencionado como antecedente, donde quedará fijada la conformación del nuevo Comité Binacional, sus autoridades, sedes, duración de los mandatos, competencias y demás aspectos formales.

De conformidad con lo acordado se firma la presente esta acta fundacional en la cantidad de treinta ejemplares, todos del mismo tenor, en la ciudad y fecha expresados en el encabezamiento.

Handwritten signatures and stamps of the signatories. The text 'CARLOS SCHEPPENS' is visible, along with a date stamp '2010 08 17'.

## ANEXO 2: INSTITUIÇÕES QUE CONTRIBUEM TECNICAMENTE COM O CCRU

Universidades	Convenio firmado	Referente			OBSERVACIONES
		Apellido	Nombres	Cargo	
UNER	Si	Capodoglio	Daniel	Secretario General	
Universidad Católica del Uruguay	Si	Silva Sandes	Emilio	investigador	
Universidad de Concepción del Uruguay (UCU)	Si	Solanas	Gustavo Eduardo	investigador	
UNIPAMPA	No	Pintos	Muriel	investigador	Carta de Adhesión a proyecto
UDELAR	No	Noboa Silva	Alejandro	investigador	
UTN-FRCU	No	Herlax	Martín Eduardo	Decano	
UTN-FRC	No	Penco	José Jorge	Decano	
URCAMP (Fundación Atila Taborda) Bagé	Si	Herzer Quintana	María Lia	Directora	
Universidad del Nordeste	No	Oraisón	Mercedes	investigador	Carta de Adhesión a proyecto
Universidad Federal de Pelotas	Si	Loguercio Collares	Gilberto	investigador	

Otros Organismos que participan	Convenio firmado	Referente			OBSERVACIONES
		Apellido	Nombres	Cargo	
Instituto Social del Mercosur (ISM)	Si				
Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR)	Si				
Agencia de la Laguna Merín (ALM)	Si				
Agencia Binacional Lago Titicaca (ALT)	No				Acuerdo de trabajo conjunto (convenios específicos)
Instituto Nacional de Cooperativismo del Uruguay (INACOOP)	Si				
Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE)	No				Acuerdo de trabajo conjunto (convenios específicos)
Agrupamento Europeu de Cooperagão Territorial do Rio Minho, doravante AECT Rio Minho	Si				
Fundación Internacional y Para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)	No				Acuerdo de trabajo conjunto (convenios específicos Eurosocial)
Centro de Estudios Municipales Argentinos y Latinoamericanos (CEMAL)	Si				
Fundación Salto Grande	Si				
Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU)	No				Acuerdo de trabajo conjunto (cartas compromiso)
Comisión Técnica Mixta de Salto Grande	No				Acuerdo de trabajo conjunto en desarrollo

## ANEXO 3: DECLARAÇÕES DE INTERESSE REGIONAL DO CCRU VIGENTES EM 12 DE JULHO DE 2019



### Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay

(Ex Comité Hidrovía del Río Uruguay)

#### DECLARACIONES DE INTERÉS REGIONAL

(vigentes al 12 julio 2019)

##### 13 de abril de 2016

- DECLARA DE INTERES REGIONAL fomentar la articulación entre las Inversiones Públicas y Privadas, en particular en lo que se refiere al Dragado y Navegación del Río y la operación en los Puertos.
- DECLARA DE INTERES REGIONAL la concreción de un sistema de plantas de tratamiento de efluentes en todo el territorio de la Cuenca, expresando su explícito respaldo a las negociaciones en curso por parte del gobierno de Entre Ríos y las Intendencias Municipales con el Gobierno Nacional de Argentina y Organismos Internacionales de Crédito.
- DECLARA DE INTERES REGIONAL la construcción del puente Internacional Monte Caseros-Bella Unión.
- DECLARA DE INTERES REGIONAL la articulación binacional de programas de prevención en salud, especialmente en lo relativo a Dengue, Chicunguña y Leishmaniosis.

##### 10 de marzo de 2017

- DECLARA DE INTERES REGIONAL la realización de las obras necesarias que garanticen la libre navegabilidad del río Uruguay en toda su extensión

##### 28 de noviembre de 2017

- DECLARA DE INTERES REGIONAL la aspiración a que Argentina, Brasil y Uruguay creen un Comité de Integración trinacional Monte Caseros-Barra Do Quarai-Bella Unión, tal como fuera planteado por el Movimiento pro Comité de Integración Trinacional en su reunión del 29 de setiembre del 2017.
- DECLARA DE INTERES REGIONAL el mantenimiento del cruce fluvial entre Monte Caseros y Bella Unión con regularidad diaria y sin costo agregados a las autoridades locales.
- DECLARA DE INTERES REGIONAL el esfuerzo coordinado de la Intendencia de Salto y la Municipalidad de Concordia en impulsar el Aeropuerto Binacional de Carga de Concordia y el Puerto de Barcazas de Salto.

**28 de junio de 2018**

- DECLARA DE INTERES REGIONAL los procesos de integración cultural, turística y educativa que se articulan en torno al eje del Artiguismo y la "Historia en clave regional", mediante la revisión conceptual y puesta en valor de las huellas patrimoniales tangibles e intangibles del pasado. Especialmente la realización de Encuentros y Congresos interdisciplinarios entre investigadores, docentes y estudiantes de formación docente; coordinación para la adecuación de programas y currícula, y para el seguimiento de trayectorias educativas; desarrollo de carreras con titulación binacional; y las actividades tendientes al desarrollo de circuitos históricos que pongan el valor el pasado común.

**12 de julio del 2019**

- DECLARA DE INTERES REGIONAL el desarrollo de proyectos de integración socio-productiva y servicios, que promuevan la integración de las ciudades ribereñas y sus áreas de influencia.

# ANEXO 4: DECLARACIÓN DE LA PAZ Y CONVOCATORIA AL I ENCUENTRO DE FORMALIZACIÓN DE LA RED EURO-LATINOAMERICANA PARA LA GOBERNANZA TRANSFRONTERIZA DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS



## DECLARACIÓN DE LA PAZ y CONVOCATORIA al Encuentro de formalización de la *Red Euro-Latinoamericana para la Gobernanza Transfronteriza de Cuencas Hidrográficas*

En la ciudad de La Paz capital del Estado Plurinacional de Bolivia, a los veintidós día del mes de marzo de dos mil veintitrés, reunidos en el **“Seminario Gobernanza Transfronteriza para la sostenibilidad ambiental y prevención de riegos, vinculados al cambio climático en cuencas”** los abajo firmantes en representación de sus instituciones declaran que han decidido promover la conformación de una **Red Euro-Latinoamericana de Gobernanza Transfronteriza de Cuencas Hidrográficas**.

Manifiestan su expectativa en sumar a las diversas experiencias que actúan en nuestras regiones e invitan sumarse al Encuentro de formalización previsto para el 5 de mayo próximo en la ciudad de Montevideo (República Oriental del Uruguay).

Dicha red tendrá fundamentalmente los siguientes objetivos:

- 1) Promover la cooperación transfronteriza y el desarrollo de las Cuencas integrantes de esta red
- 2) Fortalecer las relaciones interinstitucionales y intergubernamentales
- 3) Compartir experiencias y transferir conocimientos en temas que los miembros consideren relevantes en materia de recursos hídricos transfronterizos

  
Juan J. Ocola  
ALT

MAHER JABER Assinado de forma digital  
por MAHER JABER  
MAHMUD:53579674072  
Datos: 2023.03.28  
10:57:28 -03'00'  
MAHMUD:53  
579674072  
Maher Haber  
CCRU

  
Martín Guillermo  
ARFE

Coordinación Provisoria: José M. Cruz / ARFE

Correo: [j.cruz@aebr.eu](mailto:j.cruz@aebr.eu) Teléfono: +32 477 51 83 07

# ANEXO 5: DECLARACIÓN DE MONTEVIDEO



Plan Binacional de Desarrollo  
de la Región Fronteriza  
Ecuador - Perú



## DECLARACION DE MONTEVIDEO

Reunidos en la ciudad de Montevideo, capital de la República Oriental del Uruguay a los cinco días del mes de mayo del año dos mil veintitrés, los representantes de distintas cuencas hidrográficas trasfronterizas europeas y latinoamericanas, visto la Declaración de La Paz y ratificando el compromiso de crear la **Red Euro-Latinoamericana para la Gobernanza Transfronteriza de Cuencas Hidrográficas** el pasado veintidós de marzo de dos mil veintitrés, y considerando necesario avanzar en la promoción de la formalización de dicha red en esta oportunidad, sumando a otras cuencas euro-latinoamericanas aquí presentes y que se manifiestan en el mismo sentido,

### DECLARAMOS:

- 1) Ratificar la Declaración de La Paz del día 22/03/2023 en todos sus términos
- 2) Dejar iniciado el proceso de formalización de la red en esta reunión y considerar el día cinco de mayo de dos mil veintitrés como la de inicio de las actividades de la misma.

Juan J. Ochoa  
ALT

Fernando Iñiguez  
Cuenca  
Catamayo – Chira

Omar Lafuf  
CCRU

Martin Guillermo  
ARFE

Testifican la presente acta.

*[Handwritten signatures and stamps]*

ALCALDE  
Gobierno Autónomo Municipal de Puno  
Provincia Marka Kapac

Flavo Morle  
Tiahuanaco

AMALIA COARITAY  
ALCALDESA DE  
UNICACHI - JUNCOCHA  
PUNO - PERÚ.  
DE JUAN CARLO SANCHEZ  
DEPENDIENTE  
Municipalidad de Monte Caseros

ARFE no tiene