

SANEAMENTO URBANO INTEGRADO ACEGUÁ/ BRASIL-ACEGUÁ/URUGUAI. UM CASO DE INTEGRAÇÃO EM ANDAMENTO?

INTEGRATED URBAN SANITATION ACEGUÁ/BRAZIL-ACEGUÁ/URUGUAY. IS IT AN ONGOING INTEGRATION?

Maria Isabel Mallmann ¹

Dirceu André Gerardi ²

RESUMO

Este estudo trata do projeto em curso de Saneamento Urbano Integrado Aceguá/Brasil-Aceguá-Uruguai aprovado no âmbito do Mercosul em 2012. A pesquisa baseou-se em fontes documentais, de imprensa e, sobretudo, em entrevistas com pessoas que ocupam ou ocuparam posições no Mercosul e em diferentes níveis de governo de Brasil e Uruguai. Buscou-se conhecer a percepção dos entrevistados sobre a relevância do Projeto e sobre seu processo de implementação. A análise dos resultados frisa a relevância do empreendimento para as relações bilaterais e aponta suas limitações quanto à integração regional à luz de conceitos da teoria neofuncionalista.

PALAVRAS-CHAVE

Saneamento, Brasil, Uruguai, Integração.

1 Doutora em Ciência Política pela Sorbonne Nouvelle Paris III; pós-doutorado pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília e pós-doutorado realizado no Programa de Estudios Internacionales, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales da Universidad de la República, Uruguai.

2 Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Realiza investigação de pós-doutorado em Ciência Política na Universidade Federal do Paraná.

ABSTRACT

This paper presents some results of a research about the Integrated Urban Sanitation Aceguá/Brazil-Aceguá/Uruguay project. The research was based on media and documentary sources and, specially, on interviews given by peoples that holded influential position whitin Mercosul and in different levels of Brazilian and Uruguayan government. It was looked for the interviewees' perception about the relevance of the Project and about the implementation process. The analysis of the results stresses the significance of the project for the bilateral relationships and it's also pointing out their limitations as for the regional integration based on neofuntionalist point of view.

KEY WORDS

Sanitation, Brazil, Uruguay, Integration.

I. Introdução

Um dos efeitos da globalização tem sido a projeção de agentes subnacionais que, motivados pela necessidade de atender a agendas específicas insatisfatoriamente contempladas no plano nacional e facilitados por tecnologias que viabilizam suas articulações externas, pressionam por maior autonomia em relação aos governos centrais. Os estados nacionais, por sua vez, fazem frente aos desafios do mundo global, no plano externo, articulando-se de forma a reduzir suas respectivas vulnerabilidades e, internamente, implementam políticas de descentralização admitindo maior autonomia de ação aos agentes subnacionais. Ou seja, o maior protagonismo externo dos agentes subnacionais e a valorização das agendas locais resultam de processos mutuamente condicionados que partem tanto de demandas e aspirações locais quanto de necessidades nacionais em um contexto crescentemente globalizado. Concomitantemente a isso ocorre a remodelação e valorização de espaços até recentemente periféricos aos centros de poder, em que as regiões fronteiriças adquirem crescente proeminência. Na América do Sul, tais reestruturações também são tributárias da redemocratização comprometida com políticas de descentralização político-administrativa e de valorização das relações regionais, através de iniciativas de integração, como o Mercosul, e de cooperação bilateral entre os países.

O Saneamento Integrado Aceguá/Brasil-Aceguá/Uruguai, objeto deste trabalho, se inscreve nesse contexto e, apesar de inúmeros percalços, é emblemático da cooperação bilateral de Brasil e Uruguai no âmbito do Mercosul. A cooperação Brasil-Uruguai teve grande impulso nos anos 2000 quando foi acordada a Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai (2002) que prevê a intensificação da cooperação bilateral nas áreas de saúde, desenvolvimento integrado (aí compreendida a educação e formação profissional), cooperação policial e judicial e saneamento e meio ambiente. Vários projetos de cooperação na fronteira estão respaldados nesse esforço de intensificação das relações entre os dois países (LEMOS; RÜCKERT, 2015).

Simultaneamente, no âmbito do Mercosul, houve intensas articulações com o intuito de dar voz a agentes subnacionais. A rede Mercocidades, em atuação desde o início dos anos 1990, favoreceu a articulação de entre atores locais e conquistou a criação de espaços formais para a representação subnacional no Mercosul (GOMES; CORRADI, 2015). Desse esforço, resultou a criação, em 2004, do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), cujo funcionamento começou em 2007. O FCCR é o espaço, no Mercosul, destinado à articulação das esferas regional e nacional (PAIKIN; VAZQUEZ, 2009, p. 221-222). Sadeck, Froio e Medeiros (2017), não obstante reconhecerem a importância dessa instância para as tratativas entre diferentes níveis de governo, observam que, quando se trata de conceber e implementar projetos, surgem problemas decorrentes das assimetrias estruturais e socioeconômicas entre os países. Segundo os autores, não há consenso entre os governos sobre a “necessidade de mudança de legislação nacional para garantir a cooperação descentralizada”, o que pode dificultar a operacionalização das ações. (SADEC; FROIO; MEDEIROS, 2017, p. 147).

No entanto, é inegável que esse espaço estimulou a aproximação e o diálogo entre representantes dos governos centrais e autoridades regionais e departamentais e autoridades locais e líderes comunitários diretamente interessados no alargamento das políticas públicas de integração transfronteiriça e facilitou a composição de uma agenda básica a ser considerada pelos governos no desenho de políticas, projetos e ações, como foi o caso do Projeto Saneamento Urbano Integrado Aceguá/Brasil-Aceguá/Uruguai. Embora este seja um projeto bilateral, inscreve-se também na dinâmica integracionista do Mercosul de cujo órgão de fomento, o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), recebe parte do financiamento.

O Projeto Saneamento Urbano Integrado Aceguá/Brasil-Aceguá/Uruguai, foi aprovado pela Decisão CMC Nº 30/12 do Conselho Mercado Comum (CMC) do Mercosul, e a execução das obras está a cargo da Companhia Riograndense de Saneamento (Corsan) no Brasil e, no Uruguai, da Obras Sanitárias del Estado (OSE). O financiamento provém de aportes de ambos os países e do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem). O Projeto, cuja execução física teve início em 2017 no lado uruguaio e deve começar em 2018 no lado brasileiro, sofreu alguns percalços e uma mudança fundamental em sua planta coletora básica. Originalmente a planta deveria ser única, o que redundaria em integração física transfronteiriça dos territórios com a consequente demanda de gestão integrada. No entanto, o projeto original foi substituído por dois projetos com plantas coletoras separadas, o que fez com que as redes de saneamento a serem construídas não sejam integradas e as gestões permaneçam nacionais.

Com a separação, que certamente possui razões técnicas, deixa-se de produzir efeitos favoráveis ao aprofundamento da integração decorrentes da ação que, realizada em determinada área e com uma função clara – saneamento – suscitaria efeitos em áreas relacionadas – legislação ambiental, gestão –, à semelhança do clássico efeito spill-over definido por Haas (1961).

Segundo Haas, mais do que da existência de objetivos econômicos e sociais

compartidos, o avanço da integração entre estados-nacionais depende da mediação institucionalizada de agentes com poder e autonomia para negociação. Através da ação intencional de tais agentes (peritos independentes e representantes de grupos de interesse, parlamentos, partidos políticos), se busca a consecução dos compromissos iniciais e sua expansão para áreas correlatas (spill-over) assegurando, dessa forma, a continuidade e o aprofundamento do processo de integração. (Idem, Ibidem). Quanto ao tema em estudo, questiona-se em que medida o avanço da cooperação binacional Brasil-Uruguai consubstanciado no Projeto Saneamento Urbano Integrado Aceguá Brasil-Aceguá Uruguai representa o aprofundamento da integração regional considerando o referencial acima evocado.

Este trabalho consiste em uma primeira aproximação ao tema e, embora seja mais descritivo do que analítico, justifica-se por tratar de algo ainda pouco estudado e que poderá inspirar estudos futuros. A pesquisa baseou-se em fontes documentais, de imprensa e, sobretudo, em entrevistas que foram realizadas entre junho e dezembro de 2016. Buscou-se conhecer a percepção dos entrevistados sobre a relevância do Projeto e sobre seu processo de implementação. Foram entrevistadas pessoas que ocupam ou ocuparam posições no Mercosul e em diferentes níveis de governo de Brasil e Uruguai. Além disso, algumas reflexões aqui contidas resultam de pesquisa realizada paralelamente, e cujos resultados foram apresentados no 9º Congresso Latinoamericano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana. (CLEMENTE; MALLMANN, 2017).

O trabalho está dividido em duas sessões, além desta Introdução e das Considerações Finais. A primeira apresenta o objeto em seu contexto local e institucional. A segunda apresenta a percepção dos entrevistados sobre o Projeto e sua implementação.

O objeto em seu contexto local e institucional

Os municípios de Aceguá/Brasil e Aceguá/Uruguai estão localizados na fronteira de Brasil e Uruguai, a meio caminho de Bagé/RS e de Melo, capital do Departamento uruguaio de Cerro Largo, e constituem o que foi definido pelo Ministério da Integração Nacional do Brasil como cidades gêmeas por serem “cortados pela linha de fronteira” e apresentarem “potencial para integração econômica e cultural” (BRASIL, Ministério da Integração Nacional, 2014).

Embora os primeiros aglomerados urbanos datem do século XIX, a criação dos municípios é recente. O de Aceguá (BR), originalmente distrito da cidade gaúcha de Bagé, no extremo sul do Brasil, foi implantado em 2001, após cinco anos desde sua emancipação, em 1996. Aceguá (UR) surgiu como localidade em 1863, foi reconhecida como pueblo em 1941 e como vila em 1986. (NAVARRETE, 2006). Em 2013, conquistou status de município (Alcaldia), passando a contar com Prefeito (Alcade) diretamente eleito.

Os dois municípios possuem fronteira seca e os centros urbanos de ambos são conectados pelo largo canteiro de uma avenida central, conforme Figura 1.

Figura 1 – Centro urbano de Aceguá-Br e Aceguá-Ur



Fonte: URUGUAI. Oficina de Planeamiento y Presupuesto. <https://goo.gl/w4he4g>

De acordo com dados disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Aceguá/Br, o município possui uma área de 1.549,40 Km² e, em 2014, a população era de 4.671 habitantes. (BRASIL, Município de Aceguá, 2017). A atividade econômica, predominantemente agrícola, concentra em torno de 75% da população na área rural. Menos populoso, o município uruguaio de Aceguá contava, em 2011, com 1.511 habitantes. Outra característica que os diferencia é o fato de os municípios uruguaio possuírem menor autonomia administrativa e financeira do que os brasileiros, sendo mais dependentes dos governos departamentais e central. (CLEMENTE, MALLMANN, 2016; OROÑO, 2012).

Atualmente a população desta região não possui rede pública de saneamento. As obras de saneamento deverão atender cerca de 5.500 moradias de ambos os municípios. Segundo informações do projeto técnico produzido pela Companhia Riograndense de Saneamento (Corsan) e pela Obras Sanitárias del Estado (OSE), as casas utilizam fossas rudimentares e em alguns casos os resíduos são lançados diretamente nos cursos de água, sem tratamento prévio, causando problemas ambientais, como a poluição do Arroio da Mina (Figura 2). Dados sanitários coletados pelas agências e disponibilizados no projeto Técnico, demonstraram que 9,3% das enfermidades na localidade são infecciosas e parasitárias, e 8,8% tinham origem no aparelho digestivo. (FOCEM, novembro de 2013).

Figura 2 – Arroio da Mina



Fonte: Jornal Minuano. Bagé, 10 de agosto de 2016, p.10 <https://goo.gl/ojxlKV>

O Projeto de Saneamento Urbano prevê a implantação da coleta de esgoto para 100% das moradias urbanas, aproximadamente 2000 famílias brasileiras e 3500 uruguaias. A Técnica Senior do Focem, Glenda Vilela, esclareceu que o processo licitatório ofereceu valores baixos desestimulando a participação de empreiteiras privadas do que decorreu a participação direta das agências públicas de Brasil/RS e Uruguai, Corsan e OSE, respectivamente. Segundo ela, “A planta de tratamento de esgoto é tecnologia da Corsan que a OSE replicou. As duas agências fizeram um convênio de cooperação tecnológica, um passo importante na integração binacional”.(VILELA, 2016)

O Projeto de Saneamento Urbano prevê a implantação da coleta de esgoto para 100% das moradias urbanas, aproximadamente 2000 famílias brasileiras e 3500 uruguaias. A Técnica Senior do Focem, Glenda Vilela, esclareceu que o processo licitatório ofereceu valores baixos desestimulando a participação de empreiteiras privadas do que decorreu a participação direta das agências públicas de Brasil/RS e Uruguai, Corsan e OSE, respectivamente. Segundo ela, “A planta de tratamento de esgoto é tecnologia da Corsan que a OSE replicou. As duas agências fizeram um convênio de cooperação tecnológica, um passo importante na integração binacional”.(VILELA, 2016)

O Projeto de Saneamento Urbano em estudo é a primeira iniciativa de política pública binacional a ser executada no âmbito do Mercosul. Conta com financiamento do Focem e busca a redução das assimetrias estruturais de ambos os lados da fronteira. Originalmente, a integração física transnacional ocorreria por meio da construção de uma planta de coleta e tratamento integrada e unificada de resíduos.

Esses dados tornaram o projeto elegível pela área técnica do Focem, responsável pelo financiamento, aprovado no ano de 2012 e com recursos liberados em 2013. O aporte total do Focem foi de US\$ 5,7 milhões, valor que cobriu 85% dos custos da obra, orçada em US\$ 7,6 milhões. O saldo de US\$ 1,9 milhões deveria ser assumido pelo estado brasileiro do Rio Grande do Sul, e pelo Departamento de Melo, Uruguai. Entre a 2013 e 2015 fatores de ordem legal, técnica e burocrática retardaram o início das obras. Chegou-se à conclusão sobre a inviabilidade da integração física através de um sistema único de esgoto interligado. As mudanças que se fizeram necessárias implicaram em aumento dos custos o que levou à reestruturação da matriz de financiamento estabelecida pela assinatura, em 13 de outubro de 2015, do Addendum N° 1 ao convênio de financiamento (COF N°04/13). O Addendum estabelece novo cronograma de desembolsos, o aumento dos valores totais e do aporte da OSE, conforme Tabela 1.

Tabela 1 – Nova matriz de financiamento

Projeto	Focem	Contrapartida BR-URU	Total Gastos	Gastos não Elegíveis	Investimento Total
Aceguá (BR)	1.601.766	559.959	2.161.724	347.131	2.508.855
Acegua (URU)	4.117.943	1.477.345	5.595.288	1.109.812	6.705.100
Valor Conjunto	5.719.708	2.037.303	7.757.012	1.495.943	9.213.954

Fonte: O Addendum N° 1, <https://goo.gl/8z9V2T> Valores em milhões de dólares americanos

As percepções dos atores

A assinatura do Projeto de Saneamento Urbano Integrado Aceguá Brasil-Aceguá Uruguai, em 2013, foi coroada de percepções positivas acerca de seu significado para as relações regionais. O então presidente da Corsan, Tarcísio Zimmermann, afirmou, em entrevista concedida a Associação Gaúcha de Empresas de Obras de Saneamento (AGEOS), ser este “a primeira ação concreta de saneamento ambiental no bloco do Mercosul, tendo sido construída a várias mãos” Para ele, “o ato é altamente simbólico e representa a integração entre os países” (ZIMMERMANN, 2013).

A importância da iniciativa para a realidade fronteiriça também foi ressaltada. Para o então Secretário de Habitação e Saneamento do governo Tarso Genro, Marcel Frizon, com o Projeto, “romperemos as intrincadas teias das zonas de fronteira em nome da qualidade de vida para povos irmãos”. (FRIZON, 2014).

Tarson Núñez, Assessor de Cooperação e Relações Internacionais do Rio Grande do Sul durante o governo de Tarso Genro (2010-2015), acentuou o interesse daquele governo na inserção internacional e no desenvolvimento da metade sul do Rio Grande do Sul segundo uma lógica de integração a ser estabelecida com a porção norte do Uruguai. Além disso, para Núñez, a relação direta que o governo do RS possuía com o governo uruguaio teria facilitado os trâmites do projeto em um primeiro momento. O ritmo teria passado a ser mais lento subsequentemente, em função de procedimentos burocráticos próprios do processo. Segundo Núñez:

Nas várias visitas realizadas à secretaria do Mercosul para tentar acessar o Focem, a primeira constatação foi de que o processo é burocrático, lento e difícil. A relação direta que o governo do RS possuía com o governo uruguaio facilitou os tramites do projeto, o que foi mais lento no interior do Focem. Demorou muitíssimo para sentar e discutir o projeto e depois mais tempo para aprovar. (NÚÑEZ,2016).

Parte dessa demora deveu-se, segundo ele, ao fato de que, após a aprovação da proposta de saneamento em termos amplos, ou seja, da aceitação por parte do Focem de financiar a obra, foi necessária a apresentação de projeto detalhado e de termos de capacitação técnica para a execução da obra. Quanto ao “projeto ‘enquanto ideia’, havia recursos para financiar. Contudo, depois de aprovado o recurso, foi necessário ter o projeto e fornecer um termo de capacitação técnica”.(Idem Ibidem) Para esta etapa, segundo Núñez, a Corsan assumiu “o projeto e investiu recursos próprios para a sua montagem, pois não conseguia acessar os recursos do Focem”.(Idem Ibidem) Além disso, a complexidade do processo licitatório empreendido pela área técnica do Focem para a compra de materiais também contribuiu para a lentidão do processo, uma vez que todos os materiais licitados passam por inspeção.

Superada a fase de elaboração do projeto técnico, entraves legais e burocráticos, intimamente relacionados, foram destacados pelos entrevistados. As diferentes legislações e a atuação das burocracias, demonstraram, segundo o depoimento de Glenda Vilela, que “o problema não é o orçamento, ele está alocado e disponível, o entrave está nas instituições ambientais”, sobretudo brasileiras, uma vez que

o projeto teve um andamento muito mais avançado no lado uruguaio que no brasileiro. Houve um entendimento dos órgãos ambientais do Uruguai de fornecer as licenças, enquanto os organismos de meio ambiente do Brasil, apresentaram uma exigência maior. (VILELA, 2016).

O fato de a OSE ser um órgão nacional contribui para a operacionalização das prioridades do governo central não estando sujeita a burocracias intermediárias. A Corsan, por sua vez, é um órgão subnacional, o que deveria reduzir os trâmites burocráticos. Porém, suas ações são sujeitas a outras instâncias especializadas, como a Fundação Estadual de Proteção Ambiental do Rio Grande do Sul (Fepam), por exemplo.

A Fepam exige três tipos de documentos para o licenciamento ambiental. A primeira é a Licença Prévia (LP), solicitada no momento anterior ao planejamento, momento em que se avalia a viabilidade ambiental do local de instalação do projeto. A Licença de Instalação (LI) que permite o início das obras só é emitida após a LP, a qual deve ser acompanhada dos projetos e programas ambientais relativos ao empreendimento proposto. A última é a Licença de Operação (LO) que deverá ser solicitada após o término das obras de instalação do empreendimento, na qual estarão estabelecidas as condicionantes ambientais para a sua operação (FEPAM, 2016).

A LI, fornecida apenas em junho de 2015, promoveu o trancamento do processo licitatório. Ainda que os recursos tenham sido aprovados em 2013, não puderam ser acessados antes da emissão da LI. Além disso,

o primeiro projeto da Corsan, apresentava um o emissário final muito perto da fronteira e da cidade brasileira, e por este motivo a agência ambiental [Fepam] recusou conceder a licença prévia [LP], necessária para publicar a licitação. O projeto do lado brasileiro precisou ser refeito. (VILELA, 2016).

Segundo Vilela, constatou-se um limite técnico “para a criação de uma rede comum (...) pensou-se nos problemas e nas dificuldades de possuir uma única planta”. (Idem Ibidem) Esse limite técnico decorreu das diferentes normas ambientais dos dois países. Nas palavras de Hermes Toledo, professor e delegado da Comisión Mixta Uruguayo-Brasileña para el Desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín (CLM):

O projeto foi pensado como um projeto de saneamento único que cobriria as duas localidades. As normas [ambientais] do Uruguai e

Brasil, que são diferentes, impediam que esse projeto fosse desenvolvido de maneira integrada. (TOLEDO, 2016).

Além disso, foram levantados problemas administrativos para a manutenção de uma planta de saneamento integrado. Para Sérgio Botana, Intendente de Cerro Largo, no caso de um saneamento integrado haveria problemas técnicos de difícil solução: “Quando um cano quebra. Com que sistema de licitação se compra o cano para realizar a substituição? De qual país será a empresa que irá fornecer o cano, que tarifa irá ser cobrada, a do Brasil ou do Uruguai?” (BOTANA, 2016^a). Em decorrência disso, para Botana:

O que trava o projeto, primeiro, é a dificuldade em se fazer uma obra integrada. O que se fez foi pensar duas obras simultâneas, contudo separadas entre si, gerando alguma marcha atrás. E foi preciso reformular o projeto. (Idem Ibidem).

Conforme relata Vilela, “foram feitas duas plantas de coleta e tratamento, uma para a Aceguá brasileira, e outra para a Aceguá uruguaia” a serem executados simultaneamente, pela OSE no Uruguai e pela Corsan no Brasil. (VILELA, 2016).

A lentidão do processo também envolve dificuldades e descompassos no que concerne ao financiamento. Segundo Botana:

Se consegui em algum momento o financiamento para o mesmo, por parte do Brasil. No Uruguai, não conseguimos aprovar o projeto da OSE e o financiar. Depois de vários anos, conseguimos. E agora, o Uruguai tem o processo mais avançado que o Brasil. A última dificuldade que existiu foi com a empresa que ganhou a licitação no Uruguai, porque a empresa passou por uma grande dificuldade em sua matriz na Espanha, e demorou muito para a empresa demonstrar sua capacidade de financiamento. (BOTANA, 2016^a).

Ainda assim, segundo Toledo (2016):

A OSE está com o processo mais adiantado e prestes a ser executado. A informação que tenho da engenheira de Freitas, é que falta somente firmar contrato com a OSE. Pois já possuem todas as licenças ambientais. A causa pelas quais não se cumpre o projeto é por que as normas são diferentes. O processo é demorado e tem seu tempo. (TOLEDO, 2016).

De acordo com informações obtidas por telefone junto ao Vice-prefeito de Aceguá/ Brasil e Secretário do Planejamento do município, Sr. Júlio César Monteiro, em 29/10/2017, as obras do lado uruguaio foram iniciadas há mais ou menos dois meses e, do lado brasileiro, a operacionalização do saneamento encontra-se em fase de desapropriação de terrenos para as obras, havendo a expectativa de que no início de 2018 a Corsan possa realizar licitação para escolha da empresa executora. (MONTEIRO, 2017).

Florisvaldo Fier, Alto Representante Geral do Mercosul (2015-2017), remete a discussão a um plano mais geral e estrutural do descompasso institucional entre as burocracias nacionais. Segundo ele, os entraves para a integração física transfronteiriça derivam de aspectos legais estruturais, ainda que a região de fronteira entre Brasil e Uruguai seja diferenciada por existir acordo bilateral que abriga planos estratégicos: “Na hora de fazer a gestão, enrosca, porque não tem quem execute a gestão”. (FIER, 2016).

A começar pelo fato de que “a Constituição brasileira não permite que municípios assinem acordos internacionais” e, quando um acordo internacional é assinado, deve ser submetido a um demorado processo de internalização na legislação. Ainda assim, mesmo após ter sido internalizado o acordo, os Tribunais de Contas brasileiros não permitem que o município brasileiro faça investimentos que contemplem gastos com pessoas “do outro lado da fronteira”. Ou seja, “A norma está internalizada. Mas a infra-norma não regulariza isso”. (Idem Ibidem).

Entraves dessa ordem para o aprofundamento das relações transfronteiriças são recorrentemente identificados. A análise dos resultados de pesquisa realizada entre julho e dezembro de 2016 a respeito de possíveis impactos da descentralização político-administrativa realizada no Uruguai sobre as relações fronteiriças com o Brasil, foi constatado que

[...] que o principal obstáculo para que a cooperação transfronteiriça avance para patamares que impactem positivamente o desenvolvimento reside na precária institucionalização das relações. E por precária entende-se a ausência de estruturas de gestão com recursos materiais e autonomia operativa para prover soluções legais aos problemas locais e, inclusive, para operacionalizar as decisões tomadas em âmbitos binacionais. (CLEMENTE, MALLMANN, 2017).

Para Javier Vidal (2016), maior celeridade e eficiência seria possível mediante a criação de “institucionalidades mais dinâmicas aptas a superar os obstáculos decorrentes de diferentes estruturas institucionais e de tamanho dos países”. (CLEMENTE, MALLMANN, 2017). Isso passaria, segundo ele, pela definição de uma região de fronteira com certa autonomia e com normativa comum. Nessa linha de pensamento, Sérgio Botana (2016b) sugeriu o estabelecimento de um tratado geral que desse autonomia a organismos mistos em assuntos de exclusivo interesse fronteiriço. (Idem, Ibidem). Algo concreto nesse sentido foi encaminhado por Sérgio Botana à Chancelaria uruguaia em 2010. O documento propunha a criação de um órgão executivo, com representação dos dois países, com atribuição de administrar a implementação dos acordos binacionais, com vistas a acionar de forma mais célere e eficiente as burocracias nacionais. “Essa via destravaria a necessária execução de grandes obras ambientais e de infraestrutura

– hidrovias, saneamento básico, tratamento dos resíduos, entre outros”. (CLEMENTE, MALLMANN, 2017). Visando o mesmo tipo de resultados, Florisvaldo Fier (2016) sugeriu a criação de empresas que “podem ser estatais, binacionais” (Idem Ibidem), ou de algum tipo de consórcio para gerir agendas estratégicas na fronteira, como são as que dizem respeito ao saneamento básico e a gestão das águas.

Sem dúvida, a existência de algum órgão ou empresa binacional que se ocupasse de tais agendas poderia representar um grande diferencial para a operacionalização dos acordos e para o avanço desenvolvimento local e regional.

Considerações finais

Abordamos, neste artigo, o projeto de Saneamento Urbano Integrado Aceguá/Brasil-Aceguá-Uruguai com foco em sua implementação a partir de pesquisa qualitativa fundamentalmente baseada em documentos, depoimentos e entrevistas concedidas por autoridades brasileiras e uruguaias envolvidas. Pelo fato de o processo estar em curso, a pesquisa deparou-se com muitas limitações como, por exemplo, a dificuldade para reconstituição precisa dos acontecimentos, aí compreendendo as idas e vindas do processo, e para melhor entendimento da natureza, complexidade e extensão dos obstáculos. Mesmo assim, entendeu-se que este primeiro relato pode contribuir para o desenvolvimento de pesquisas futuras que venham a preencher tais lacunas.

Uma delas diz respeito ao potencial integrativo de empreendimentos dessa natureza. Parece-nos inquestionável a relevância do saneamento conjunto (ou coordenado?) em questão para as relações bilaterais de Brasil e Uruguai. O trabalho coordenado de equipes especializadas sem dúvidas gerou um inestimável *savoir-faire* e proporcionou amadurecimento mútuo e, sobretudo, consciência dos obstáculos a serem ultrapassados para assegurar a continuidade da cooperação e eventual aprofundamento da integração. Muitos depoimentos dos entrevistados, assim como o próprio processo de implementação do projeto, desautorizam maior entusiasmo quanto a sua relevância para a integração binacional ou regional, ainda que esse espírito anime muitos dos agentes envolvidos.

Problemas de ordem legal, técnica e burocrática que se mostraram intransponíveis para a consecução do projeto de saneamento integrado original revelam os obstáculos a serem futuramente superados para que se atinja um patamar de cooperação cuja sinergia alimente sua contínua expansão. Para tanto, contaria sobremaneira a existência de uma nova institucionalidade, binacional, como mencionada pelos entrevistados, que lhes outorgue autonomia gestora e decisória indo ao encontro do que fora apontado como imprescindível por Haas. Isso implicaria na compatibilização das legislações e estruturas gestoras promovendo, daí sim, uma real dinâmica integradora e evitaria a “marcha atrás”. Futuras pesquisas muito contribuiriam se buscassem entender amiúde os obstáculos que impedem esse avanço, tanto reconstituindo mais detalhadamente o processo como aprofundando a discussão teórica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOTANA, Sérgio. Entrevista concedida a Dirceu André Gerardi, em 02/06/2016, durante o evento “Jornadas Fronteras y Mercosur” realizado em Cerro Largo, Uruguai, nos dias 2 e 3 de junho de 2016^a, Cerro Largo, Uruguai.

BOTANA, Sérgio. Entrevista concedida a Maria Izabel Mallmann em 30 de novembro de 2016^b, em Melo, Cerro Largo, Uruguai.

CLEMENTE, Isabel; MALLMANN, Maria Izabel. Descentralização e federalismo em procesos de cooperação transfronteiriça. O caso de Brasil e Uruguai. 9º Congresso Latinoamericano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP). Montevideo, 26 ao 28 de julho de 2017. Disponível em: <https://goo.gl/xAiTay> Acessado em: 29/10/2017.

FEPAM. Guia Básico do Licenciamento Ambiental. Porto Alegre, RS: Fepam, 2016. Disponível em: http://www.fepam.rs.gov.br/licenciamento/documentos/Guia_Basico_Lic.pdf Acessado em 25/10/2017.

FIER, Florisvaldo. Entrevista concedida a Dirceu André Gerardi, em 02/06/2016, durante o evento “Jornadas Fronteras y Mercosur” realizado em Cerro Largo, Uruguai, nos dias 2 e 3 de junho de 2016, Cerro Largo, Uruguai.

FOCEM. Aprovação do projeto saneamento urbano integrado Aceguá Brasil-Aceguá Uruguai, pelo Conselho do Mercado Comum. Mercosur/CMC/DEC Nº 30/12, de 06 de dezembro de 2012. Disponível em <https://goo.gl/vFnVpE> Acessado em: 28/09/2017.

FOCEM. Convenio Financiamiento del Fondo de Convergencia del Mercosur Nº 04/2013. Proyecto “Saneamiento Urbano Integrado de Aceguá-BRA y Aceguá-ROU” entre la Secretaria del Mercosur y el Estado del Rio Grande do Sul de la República Federativa de Brasil y la República Oriental de Uruguay. Disponível em: <https://goo.gl/FzSVcy> Acessado em: 27/10/2016.

ⁱ O FOCEM é um fundo formado pelo aporte de recursos dos estados membro do Mercosul que se tornou operativo em 2006 e tem como objetivo reduzir as assimetrias estruturais e sociais do bloco. Os financiamentos cobrem 85% dos custos para a implementação de obras dos projetos aprovados. Existem quatro linhas de financiamento que entre 2005 e 2015 distribuíram fundos para 49 projetos: 43% em infraestrutura (pontes, estradas, linhas férreas), 29% em competitividade (combate à febre aftosa, redes de transmissão de energia, e investimentos na cadeia produtiva do setor automotivo de peças), 16% em coesão social (construção de casas populares e escolas) e 12% no fortalecimento institucional (proteção e promoção de direitos humanos nos estados membros) (FOCEM, janeiro de 2016, p. 03-07).

O Art. 1º da Portaria Nº 125 do Ministério da Integração Nacional, de 21 de março de 2014 estabelece que “Serão considerados cidades-gêmeas os municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho, assim como manifestações “condensadas” dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania. (BRASIL, Ministério da Integração Nacional, 2014).

FOCEM. Projeto Técnico produzido pela Companhia Riograndense de Saneamento (Corsan) e pela Obras Sanitárias del Estado (OSE) para o Convenio de financiamento do Focem para o projeto saneamento urbano integrado Aceguá Brasil-Aceguá Uruguai. COF 04-13, de 06 de novembro de 2013.

FOCEM. Addendum N° 1 ao convenio de financiamento do Focem: projeto saneamento urbano integrado Aceguá Brasil-Aceguá Uruguai (COF 04-13) de 13 de dezembro de 2015. Disponível em <https://goo.gl/ZWgm3f> Acessado em: 28/09/2017.

FOCEM. Plano de aquisição de materiais pela OSE para a planta de saneamento de Aceguá Uruguai, de junho de 2016. Disponível em <https://goo.gl/eiIp5y> Acessado em: 28/09/2017.

FOCEM. O Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (2005-2015). Jornal Informativo da Unidade Técnica. Secretaria do Mercosul. Imprimex. Janeiro de 2016. Disponível em: http://focem.mercosur.int/docs/FOCEM_pt.pdf Acessado em: 27/10/2017.

FRIZON, Marcel. Entrevista. Revista da Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento (AESB). Número 23 de Janeiro de 2014, página 35. Disponível em: <https://goo.gl/TqxynC> Acessado em: 06/10/2017.

GOMES, Josiéli Fiorin; CORRADI, Rodrigo de Souza (Orgs.). Paradiplomacia em movimento: perspectivas em homenagem aos 20 anos de atuação da Rede Mercocidades. Porto Alegre: Editora Uniritter, 2015.

HAAS, Ernest. International Integration: european and universal process. International Organization, v. 15, n. 3, 1961, p. 366-392.

LEMONS, Bruno; RÜCKERT, Aldomar. A nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai: repercussões territoriais nas cidades gêmeas de Sant'Ana do Livramento e Rivera. In: MALLMANN, Maria Izabel; MARQUES, Teresa C. S. Fronteiras e Relações Brasil-Uruguai. Porto Alegre: Edipucrs, 2015, p. 147-162.

MONTEIRO, Júlio Cesar. Entrevista concedida, por telefone, a Maria Izabel Mallmann, em 29/07/2017.

NAVARRETE, Margarita. Región Fronteriza Uruguayo-Brasilera. Laboratório Social para la integración regional: cooperación transfronteriza. Diploma de Estudios Internacionales e Integración. Facultad de Ciências Sociales, Universidad de la República, Uruguai, 2006. Disponível em: <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2007/00095.pdf> Acessado em: 18/09/2017.

NÚÑEZ, Tarson. Entrevista concedida por Tarson Núñez a Dirceu André Girardi, em 2016, Porto Alegre, Brasil.

OROÑO, Abel. La gestión institucional municipal. In: OROÑO, Abel. (Coord.). Talleres de Formación para Actores Locales. Montevideo: Congreso de Intendentes, 2012.

PAIKIN, Damián; VAZQUEZ, Mariana. ¿Paradiplomacia en el Mercosur? Incentivos y barreras a la participación de los actores subnacionales en el acuerdo regional. Anuario de la Integración

Regional de América Latina y el Gran Caribe, Buenos Aires, n. 7. 2009, p. 213-231.

SADECK, Bruno; FROIO, Liliana Ramalho; MEDEIROS, Marcelo de Almeida. Os governos subnacionais e o Mercosul: um balanço dos 10 anos de funcionamento do FCCR. Revista de Estudos Internacionais. V. 8, n. 2, 2017. p. 139-151.

TOLEDO, Hermes. Entrevista concedida a Dirceu André Girardi, em 03/06/2016, durante o evento “Jornadas Fronteras y Mercosur” realizado em Cerro Largo, Uruguai, nos dias 2 e 3 de junho de 2016.

VIDAL, Javier. Entrevista concedida a Maria Izabel Mallmann, em 12 de setembro de 2016, Montevideú, Uruguai.

VILELA, Glenda. Entrevista concedida a Dirceu André Girardi, em 03/06/2016, durante o evento “Jornadas Fronteras y Mercosur” realizado em Cerro Largo, Uruguai, nos dias 2 e 3 de junho de 2016.

ZIMMERMANN, Tarcísio. Entrevista. Associação Gaúcha de Empresas de Obras de Saneamento (AGEOS), 2013. Disponível em: <https://goo.gl/v9QWzK> Acessado em: 29/09/2017.

Recebido em abril de 2017.
Aprovado em abril de 2017.