

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
Instituto de Filosofia, Sociologia e Política
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política



Dissertação

Negociações para o Acordo sobre a Hidrovia Uruguai-Brasil (1963 - 2010)

Bruno Hammes de Carvalho

Pelotas, 2025

Bruno Hammes de Carvalho

Negociações para o Acordo sobre a Hidrovia Uruguai-Brasil (1963-2010)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Dra. Silvana Schimanski

Pelotas, 2025

Universidade Federal de Pelotas / Sistema de Bibliotecas
Catalogação da Publicação

C331n Carvalho, Bruno Hammes de

Negociações para o Acordo sobre a Hidrovia Uruguai-Brasil (1963-2010) [recurso eletrônico] / Bruno Hammes de Carvalho ; Silvana Schimanski, orientadora. — Pelotas, 2025.
99 f. : il.

Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, 2025.

1. Negociação internacional. 2. Estratégias negociativas. 3. Desenvolvimento regional. 4. Navegação. 5. Lagoa Mirim. I. Schimanski, Silvana, orient. II. Título.

CDD 627.1

Elaborada por Fabiano Domingues Malheiro CRB: 10/1955

Bruno Hammes de Carvalho

Negociações para o Acordo sobre a Hidrovia Uruguai-Brasil (1963 - 2010)

Dissertação aprovada, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política, do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, da Universidade Federal de Pelotas.

Data da Defesa: 31 de março de 2025.

Banca examinadora:

Profa. Dra. Silvana Schimanski (Orientadora). Doutora em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Brasília (UNB).

Prof. Dr. William Daldegan de Freitas. Doutor em Relações Internacionais pela São Tiago Dantas (UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP).

Profa. Dra. Letícia Britto dos Santos. Doutora em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC - Minas).

Agradecimentos

À minha namorada, Cris, por todo amor e carinho ao longo dos anos, por entender os meus momentos de trabalho, e por nunca deixar eu me perder de quem sou.

À minha mãe, Fernanda, por toda ajuda e encorajamento quando me encontrava perdido, mas principalmente por todo o amor estendido à mim.

Ao meu pai, Marcelo, pelo apoio incodicional e carinho ao longo da jornada que me possibilitaram estar onde estou.

À minhas irmãs, Marília e Marina, por serem exemplos inspiradores como pessoas que buscam a realização de seus sonhos e pelo amor fraterno que sempre demonstraram.

À minha orientadora, Silvana Schimanski, por ter acreditado em minhas possibilidades como acadêmico, encorajando e promovendo o meu desenvolvimento como pesquisador e pessoa, e pela contínua atenção e dedicação diante de nossa trajetória na graduação e pós-graduação.

À minha sogra, Ruth Nara, pela preocupação constante com as minhas demandas durante a realização deste trabalho.

Aos meus amigos, pelos encontros que aliviavam os momentos difíceis da pesquisa.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), por me agraciar com bolsa durante a integralidade de minha pesquisa.

Ao Diretor da Agência para o Desenvolvimento da Lagoa Mirim (ALM), Prof. Dr. Gilberto Collares, pela autorização para participação nos eventos, o *workshop* para a validação de resultados do diagnóstico para a implantação da Hidrovia Uruguai-Brasil, financiado pelo Banco de Desenvolvimento da América Latina – CAF (2023), e a Semana Brasil-Uruguai: os 60 anos da CLM (2023), e pela autorização para o acesso ao acervo da ALM.

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas, por ter me concedido apoio financeiro para realização de saída de campo para a sede da CLM em Trinta e Três no Uruguai, bem como verbas para participação em eventos em prol da divulgação em âmbito nacional e internacional.

**Aqui há uma terra só, uma só gente, seja do lado de cá,
seja do lado de lá. (Schlee, 1984, p. 8)**

Resumo

CARVALHO, Bruno Hammes de. **Negociações para o Acordo sobre a Hidrovia Uruguai-Brasil (1963-2010)**. Orientadora: Silvana Schimanski. 2025. 99 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2025.

O trabalho analisa as estratégias de negociação adotadas por Brasil e Uruguai, entre 1963 e 2010, que favoreceram a assinatura do Acordo para a implementação de uma hidrovia no território da Bacia Hidrográfica Mirim-São Gonçalo. A referida bacia caracteriza-se por ser um espaço binacional, para o qual tratativas diplomáticas institucionalizam um foro por meio da Comissão Mista Brasileiro-Uruguai para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (CLM), em 1963. Há registros de que desde as tratativas iniciais pelo Uruguai, a navegação foi tema proposto, até que em 2010, ocorreu a assinatura do Acordo sobre a hidrovia. O recorte temporal deste trabalho justifica-se em razão da lacuna de informações sobre as dinâmicas relacionadas ao tema no intervalo temporal entre 1963-2010. O objetivo geral do trabalho foi analisar as estratégias de negociação adotadas pelas partes em suas interações registradas em atas no âmbito da CLM, que favoreceram a assinatura do Acordo. As estratégias negociativas podem ser definidas em duas: integrativas (ganha-ganha), onde há cooperação para ganhos mútuos ou solução de problemas; e distributivas (ganha-perde), onde há elementos de competição e maximização de suas vantagens. O trabalho fundamenta-se em abordagens que consideram que os interesses dos agentes são moldados por suas interações sociais. As instituições são espaços onde tais interações assumem características integrativas ou distributivas que são capazes de moldar tais interesses. A questão norteadora do trabalho é: quais estratégias de negociação Brasil e Uruguai utilizaram na CLM que possibilitaram avançar o processo negociador até a assinatura do Acordo no ano de 2010? Busca-se comprovar ou refutar a hipótese geral de que o Uruguai, por meio das estratégias e táticas integrativas utilizadas por sua delegação, promoveu o avanço; enquanto o Brasil, por meio das estratégias e táticas distributivas utilizadas por sua representação, promoveu a diliação do prazo. Quanto à metodologia, foi utilizada a abordagem qualitativa, baseada em fontes primárias e secundárias, com finalidade analítico-descritiva. O estudo permitiu refutar a hipótese da pesquisa uma vez que, tanto o Uruguai quanto o Brasil, por meio das suas representações na CLM, adotaram majoritariamente estratégias integrativas acerca do tema da navegação, caracterizando, dessa forma, ambos os perfis. Considera-se que a partir dos anos 1990, tanto Uruguai quanto Brasil engajaram-se mutuamente para avançar o Acordo sobre a navegação no território, reconhecendo potenciais ganhos mútuos a partir de fator exógeno à CLM, relacionado aos debates sobre infraestrutura no âmbito da integração regional.

Palavras-chave: negociação internacional; estratégias negociativas; desenvolvimento regional; navegação; lagoa Mirim.

Abstract

CARVALHO, Bruno Hammes de. **Negotiations for the Agreement on the Uruguay-Brazil Waterway (1963-2010)**. Advisor: Silvana Schimanski. 2025. 99 f. Dissertation (Masters in Political Science) - Institute of Philosophy, Sociology and Politics, Federal University of Pelotas, Pelotas, 2025.

This paper analyzes the negotiation strategies adopted by Brazil and Uruguay between 1963 and 2010, which favored the signing of the Agreement for the implementation of a waterway in the Mirim-São Gonçalo Hydrographic Basin. The aforementioned basin is characterized by being a binational space, for which diplomatic negotiations institutionalized a forum through the Brazilian-Uruguayan Joint Commission for the Development of the Mirim Lagoon Basin (CLM), in 1963. There are records that since the initial negotiations by Uruguay, navigation was a proposed topic, until in 2010, the Agreement on the waterway was signed. The time frame of this work is justified due to the lack of information on the dynamics related to the topic in the time interval between 1963-2010. The general objective of the work was to analyze the negotiation strategies adopted by the parties in their interactions recorded in minutes within the scope of the CLM, which favored the signing of the Agreement. Negotiative strategies can be defined in two categories: integrative (win-win), where there is cooperation for mutual gains or problem solving; and distributive (win-lose), where there are elements of competition and maximization of advantages. The work is based on approaches that consider that agents' interests are shaped by their social interactions. Institutions are spaces where such interactions assume integrative or distributive characteristics that are capable of shaping such interests. The guiding question of the work is: what negotiation strategies did Brazil and Uruguay use in the CLM that made it possible to advance the negotiation process until the signing of the Agreement in 2010? The aim is to prove or refute the general hypothesis that Uruguay, through the integrative strategies and tactics used by its delegation, promoted progress; while Brazil, through the distributive strategies and tactics used by its representation, promoted the extension of the deadline. Regarding the methodology, a qualitative approach was used, based on primary and secondary sources, with an analytical-descriptive purpose. The study allowed the research hypothesis to be refuted since both Uruguay and Brazil, through their representations in the CLM, adopted mostly integrative strategies on the topic of navigation, thus characterizing both profiles. It is considered that from the 2000s onwards, both Uruguay and Brazil engaged mutually to advance the Agreement on navigation in the territory, recognizing potential mutual gains from a factor exogenous to the CLM, related to debates on infrastructure within the scope of regional integration.

Keywords: international negotiation; negotiation strategies; regional development; navigation; Mirim lagoon.

Lista de Figuras

| | | |
|-----------|--|----|
| Figura 1 | Proposta de Conexão da Hidrovia..... | 13 |
| Figura 2 | A Bacia Hidrográfica Mirim-São Gonçalo..... | 20 |
| Figura 3 | Ata de Conversas Uruguai-Brasil..... | 25 |
| Figura 4 | Linha temporal dos marcos institucionais da Comissão Mista para a Lagoa Mirim..... | 31 |
| Figura 5 | Fachada das sedes da CLM em Trinta e Três-URU e Pelotas-BRA..... | 33 |
| Figura 6 | Organograma da CLM..... | 34 |
| Figura 7 | Táticas distributivas características de estratégias negociativas distributivas..... | 48 |
| Figura 8 | Figura X- Táticas integrativas características de estratégias negociativas integrativas..... | 50 |
| Figura 9 | Localização das Atas da CLM no acervo físico da ALM - Pelotas-RS..... | 56 |
| Figura 10 | Digitalização das atas físicas do acervo ALM..... | 57 |
| Figura 11 | Localização das Atas da CLM no acervo físico da CLM - Trinta e Tres-Uruguai..... | 58 |
| Figura 12 | Local de armazenamento das atas das reuniões da CLM.... | 60 |
| Figura 13 | Quantidade de reuniões da CLM por década..... | 62 |
| Figura 14 | Nº de táticas negociativas identificadas por reunião..... | 66 |
| Figura 15 | Nº de referências de cada tática integrativa..... | 67 |

| | | |
|-----------|---|----|
| Figura 16 | Ilustração da detecção das táticas integrativas - Aspectos Técnicos - pelo Software NVivo..... | 69 |
| Figura 17 | Ilustração da detecção das táticas integrativas - Compartilhamento de Informações - pelo Software NVivo.... | 70 |
| Figura 18 | Ilustração da detecção das táticas integrativas - Debates e ações - pelo Software NVivo..... | 72 |
| Figura 19 | Ilustração da detecção das táticas integrativas - Importância e interesse comum - pelo Software NVivo..... | 74 |
| Figura 20 | Ilustração da detecção das táticas integrativas - Emissão de elogios - pelo Software NVivo..... | 76 |
| Figura 21 | Ilustração da detecção das táticas distributivas - Posicionamento público unilateral - pelo Software NVivo..... | 77 |
| Figura 22 | Nº de emprego de táticas negociativas pelo Brasil identificados por categoria..... | 81 |
| Figura 23 | Nº de emprego de táticas negociativas pelo Uruguai identificados por categoria..... | 82 |
| Figura 24 | As conexões identificadas entre as representações e as táticas negociativas a partir de sua aplicação..... | 84 |

Lista de Quadros

| | | |
|-----------|--|----|
| Quadro 1 | Síntese das Atividades da Comissão Mista - 1963..... | 27 |
| Quadro 2 | Caracterização das fases do processo de negociações para o Acordo da hidrovia..... | 42 |
| Quadro 3 | Operacionalização dos conceitos de estratégias integrativas e distributivas..... | 53 |
| Quadro 4 | Reuniões da CLM por município..... | 61 |
| Quadro 5 | Exemplos de registros - Aspectos Técnicos..... | 67 |
| Quadro 6 | Exemplos de registros - Compartilhamento de Informações..... | 70 |
| Quadro 7 | Exemplos de registros - Debates e ações..... | 72 |
| Quadro 8 | Exemplos de registros - Importância e interesse comum..... | 75 |
| Quadro 9 | Exemplos de registros - emissão de elogios..... | 76 |
| Quadro 10 | Órgãos governamentais e entidades privadas identificados nas negociações sobre navegação nas reuniões da CLM..... | 79 |
| Quadro 11 | Quantificação de estratégias distributivas e integrativas negociativas por representação..... | 79 |

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1 Introdução..... | 12 |
| 2 A institucionalização das relações bilaterais no território da Bacia Hidrográfica Mirim-São Gonçalo..... | 19 |
| 2.1 Caracterização do território..... | 19 |
| 2.2 Constituição da Comissão Mista Brasileira-Uruguai para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (CLM)..... | 24 |
| 2.3 Agentes na Comissão Mista Brasileira-Uruguai para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (CLM)..... | 32 |
| 3 Marco Teórico-Conceitual..... | 35 |
| 3.1 Instituições Internacionais..... | 35 |
| 3.2 Negociações Internacionais..... | 40 |
| 3.3 Estratégias de negociação distributivas e integrativas..... | 43 |
| 3.4 Operacionalização Metodológica..... | 51 |
| 4 Resultados e Discussões..... | 55 |
| 4.1 Identificação das atas disponíveis e conteúdos..... | 55 |
| 4.2 Sistematização das Reuniões..... | 59 |
| 4.3 Análise de conteúdo das atas das reuniões para o tema da hidrovia..... | 65 |
| 4.4 Caracterização dos perfis negociativos..... | 78 |
| 5 Considerações Finais..... | 86 |
| Referências..... | 90 |

1 Introdução

Este trabalho aborda as negociações entre Brasil e Uruguai, para a promoção da navegação entre seus territórios pela Lagoa Mirim-*Laguna Merín*. A referida Lagoa tem sido um importante elo para as relações bilaterais e sua institucionalização, uma vez que suas águas são compartilhadas pelos referidos países. O trabalho não estará focado na lógica estrutural da política internacional ou sobre contribuições do projeto para os atributos estratégicos da região. Tampouco, estará centrado na lógica proposta pelas abordagens racionais de que a negociação é um jogo de estratégias delimitadas, visando aumentar ganhos e diminuir perdas previamente calculados. O foco da pesquisa é direcionado para a análise das interações negociadoras adotadas pelas partes ao longo do processo.

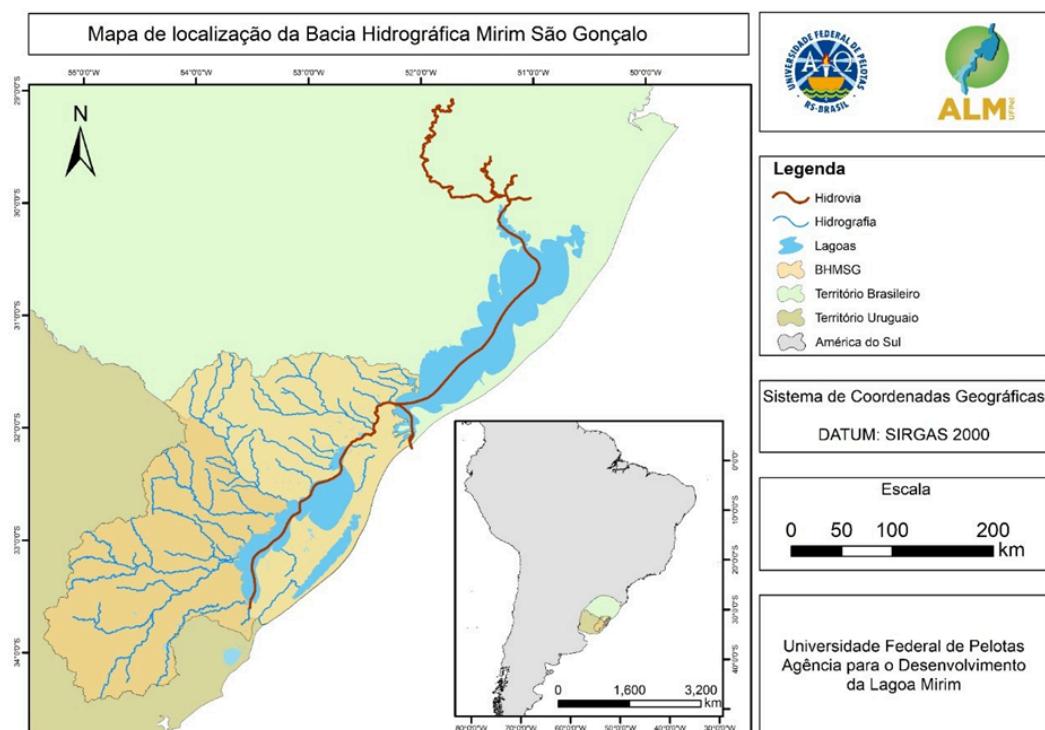
Considerando que a navegação é uma demanda uruguaia presente desde as primeiras aproximações para tratativas diplomáticas sobre o desenvolvimento territorial na década de 1960 (CLM, 1961); e que o Acordo sobre o Transporte Fluvial e Lacustre na Hidrovia Uruguai-Brasil foi firmado apenas em 2010 e entrou em vigor em 2015 (Brasil, 2015a)¹, esta pesquisa analisa as estratégias de negociação adotadas pelas partes nesse intervalo de tempo. Desta forma, o objetivo geral do trabalho é analisar as estratégias de negociação adotadas pelas partes em suas interações registradas em atas no âmbito da CLM, que favoreceram a assinatura do Acordo.

A proposta da Hidrovia Uruguai-Brasil visa aprofundar a integração regional, a partir da infraestrutura logística pela bacia hidrográfica da Lagoa Mirim, que possui natureza binacional, com 2.750 km² de sua superfície em território brasileiro e 1.000 km² no território uruguai (ALM, s.d.a). Na região, o território possui importância socioeconômica e ambiental. O principal uso das suas águas consiste nas extrações diretas para a irrigação das lavouras de arroz, tanto em território brasileiro como uruguai, assim como, fonte de água potável para as populações que a circundam. A pesca artesanal também merece destaque, pois garante a subsistência de grupos familiares em ambos os países (Schimanski, Fernandes, Collares, 2022?).

¹ Embora o Acordo tenha sido assinado em 2010, a hidrovia ainda não foi efetivamente implementada por inúmeros fatores, entre os quais, técnico-operacionais e financeiros (CLM, 2022; CAF, 2023) e desafios relacionados à harmonização de um conjunto de exigências e normativas domésticas (CERES, 2021; Schimanski, Carvalho, 2024).

Às margens da bacia hidrográfica, situam-se importantes reservas ambientais, como a Reserva do Mato Grande e a Estação Ecológica do Taim, no Brasil; e a *Bañados del Este y Franja Costera*, no Uruguai, sendo as duas últimas inscritas na Lista da Convenção Sobre Terras Úmidas de Importância Internacional (Convenção de Ramsar). A Figura 1 localiza o território da Bacia Hidrográfica Mirim-São Gonçalo, bem como, identifica a proposta da hidrovia, que visa possibilitar a navegação de embarcações comerciais e de passageiros entre Brasil e Uruguai, inclusive, com o acesso ao Porto de Rio Grande.

Figura 1 - Proposta de Conexão Hidroviária



Fonte: Schimanski, Fernandes, Collares, 202? (no prelo).

Nota-se que as publicações acadêmicas sobre o tema têm enfatizado os aspectos técnico-operacionais, como: questões econômico-comerciais (Azambuja, 2005; Holz; Strauch; Lima, 2006); identificação de locais propícios a terminais hidroviários (Pinto; Lima; Bastos, 2017) ou trechos com necessidade de dragagem (Bendô *et al*, 2019); e também aspectos relacionados aos possíveis impactos ambientais oriundos do projeto (Goulart; Saito, 2012). Desta forma, esta pesquisa volta-se ao processo negociador no âmbito político-institucional, contribuindo com um recorte ainda inexplorado.

Além desta lacuna, a pesquisa também se justifica, por outros dois fatores com significativo impacto social. Primeiro, por tratar-se de uma negociação cuja implementação está em andamento e apesar dos potenciais desdobramentos para a integração regional e o desenvolvimento local (Brasil, 2022; 2023; Uypress, 2023; Redação, 2023; Rollsing, 2023), ainda enfrenta desafios (Schimanski, Hammes de Carvalho, 2025; Hammes de Carvalho, Schimanski, 2024). Compreender a atuação dos agentes políticos em suas dinâmicas institucionais, desde as origens desse longo processo, adquire relevância social a partir dos esclarecimentos que o acesso a tais registros podem trazer, uma vez que a população local tem acompanhado com certo ceticismo eventos e notícias sobre o tema da hidrovia.

Segundo, também contribui para o fortalecimento da atuação da Agência de Desenvolvimento da Lagoa Mirim (ALM), sediada em Pelotas-RS-Brasil e vinculada à Universidade Federal de Pelotas², nas ações relacionadas à hidrovia. Entende-se a necessidade de contribuir com análises do próprio território sobre o tema, uma vez que:

A ALM, como membro e sede executiva da Comissão Mista Brasileiro-Uruguai para o Desenvolvimento da Lagoa Mirim (CLM), tem participado ativamente das discussões acerca da implantação da Hidrovia Uruguai-Brasil, como um dos membros da Secretaria Técnica da Hidrovia, criada em 2010 (ALM, 2023a, n.p.).

O interesse pelo tema se justifica em razão do aprofundamento de uma pesquisa iniciada como Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) de graduação, voltado à análise das negociações para a implementação da hidrovia, a partir de 2010 (Carvalho, 2022; Hammes de Carvalho; Schimanski, 2024) e pesquisas relacionadas aos desafios para a sua efetiva implementação (Schimanski; Hammes de Carvalho, 2025). A participação, no papel de observador, das atividades organizadas pela ALM em eventos no ano de 2023, entre os quais: o *workshop* para a validação de resultados do diagnóstico para a implantação da Hidrovia Uruguai-Brasil, financiado pelo Banco de Desenvolvimento da América Latina – CAF, realizado em 20 de abril de 2023 (ALM, 2023b; CAF, 2023); a Semana Brasil-Uruguai: os 60 anos da CLM (entre os dias 23 e 25 de maio de 2023)³ (ALM,

² A ALM foi estabelecida junto à UFPel pelo Decreto nº 1.148 de 1994, que transferiu o acervo técnico-científico, os bens patrimoniais e os projetos vinculados ao Plano de Desenvolvimento Integrado da Bacia da Lagoa Mirim (Brasil, 1994).

³ Agradeço ao Diretor da Agência para o Desenvolvimento da Lagoa Mirim (ALM), Prof. Dr. Gilberto Collares, pela autorização para participação nos eventos.

s.d.b) evidenciou ao pesquisador a necessidade de reunir e analisar o conteúdo das atas das reuniões realizadas no âmbito da CLM entre os anos de 1963 até 2010.

O trabalho responde a uma provocação apresentada por John Odell (2013, p. 394, tradução própria), que pergunta: "Podem cientistas políticos, que pensam prioritariamente sobre cooperação, teorizar mais sobre o comportamento do negociador dentro das instituições internacionais?"⁴. O autor aponta para a necessidade de mais pesquisas sobre tais dinâmicas, especialmente nos países em desenvolvimento (Odell, 2006).

A abordagem metodológica proposta para a pesquisa se ampara nas perspectivas construtivistas, que consideram que os interesses dos agentes são moldados, uma vez que a realidade é socialmente construída por meio de interações, compartilhamento de ideias e interesses (Onuf, 1998; Wendt, 1999; Mendes, 2020). Nesse contexto, os agentes têm percepções e objetivos diversos sobre um dado tema, sendo as negociações conduítes que favorecem a tomada de decisão. Entende-se que analisar o processo negociador é fundamental, por envolver registros das interações e comunicações, pois é pela troca de mensagens e sinalizações de intenções entre as partes, que são estabelecidas dinâmicas que favorecem soluções sobre assuntos de interesse mútuo (Odell, 2006; 2013; Zartman, 2010; Lewicki; Saunders; Barry, 2014; Mendes, 2020).

Neste trabalho, comprehende-se a negociação como um processo que requer uma sequência de ações, pelas quais as partes discutem um assunto com vistas a resolver diferenças e alcançar acordos (Odell, 2006; 2013; Zartman, 1982; Lewicki; Saunders; Barry, 2014). Ensina Mendes (2020, p. 6) que "se a diplomacia é a prática-chave da política externa dos Estados, a negociação internacional é a prática-chave da diplomacia".

Odell (2006) nos orienta para atentar que o papel do negociador é desempenhado por oficiais governamentais de diversos níveis e tais agentes não possuem completa autonomia para suas ações, que dependem das orientações políticas e institucionais. Daí a importância de olhar para as ações no contexto das interações entre negociadores, já que tais ações envolvem a adoção de estratégias, caracterizadas como integrativas ou distributivas, que permitem ou não avançar

⁴ No original: "*Can political scientists thinking primarily about cooperation theorize more about negotiator behavior inside international institutions?*"

determinados processos (Odell; Ortiz-Mena, 2004; Odell 2006; 2013; Abigail; Eden; Ideris, 2018; Lewicki; Saunders; Barry, 2014).

A negociação pautada por estratégias integrativas é também chamada de negociação cooperativa, ganha-ganha, ganhos mútuos ou solução de problemas. Como explicam Lewicki; Saunders; Barry (2014, p. 93): “A preocupação das duas partes com a concretização dos seus objetivos abre espaço para uma abordagem colaborativa”. Ações características envolvem abordagens conjuntas, ênfase no compromisso para integrar as suas ideias, compartilhamento de informações e prioridades de forma transparente, trocas de concessões (Abigail; Eden; Ideris, 2018).

A negociação pautada por estratégias distributivas pode ser caracterizada por elementos de competição, com características ganha-perde ou aquela na qual as partes buscam maximizar as suas vantagens. Em cenários nos quais estas estratégias e táticas prevalecem, “o principal objetivo do negociador é chegar a um acordo final o mais próximo possível do ponto de resistência da outra parte.” (Lewicki; Saunders; Barry, 2014, p. 65). É comum utilizar táticas não cooperativas, como a falta de atitude compromissória, falta de sentimento coletivo, entre outras (Abigail; Eden; Ideris, 2018).

As interações entre Brasil e Uruguai sobre os temas relacionados ao território da Bacia Hidrográfica Mirim-São Gonçalo (que abrange a Lagoa Mirim) ocorrem em um espaço institucionalizado: a Comissão Mista Brasileira-Uruguai para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (CLM), estabelecida no ano de 1963. No ano de 1977, a atuação da CLM foi fortalecida pelo Tratado de Cooperação para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim. Partindo-se da premissa de que, no espaço que viabiliza e formaliza as interações entre Brasil e Uruguai sobre temas do território - entre os quais, a navegação - os agentes negociadores interagem por meio de comportamentos característicos das estratégias supracitadas, busca-se responder à seguinte questão norteadora: quais estratégias de negociação Brasil e Uruguai utilizaram na CLM que possibilitaram avançar o processo negociador até a assinatura do Acordo no ano de 2010?

Pela análise qualitativa do conteúdo (com o apoio do software NVivo) das informações coletadas em fontes primárias (atas, documentos e entrevista semi-estruturada) e secundárias (relatórios, bibliografia e informações

disponibilizadas em *websites* institucionais), busca-se comprovar ou refutar a hipótese geral de que o Uruguai, por meio das estratégias e táticas integrativas utilizadas por sua delegação, promoveu o avanço das negociações; enquanto o Brasil, por meio das estratégias e táticas distributivas utilizadas por sua seção⁵, promoveu a dilação do prazo.

A hipótese foi construída baseada na análise das reuniões da Secretaria Técnica para a Hidrovia Uruguai-Brasil, órgão criado, a partir da assinatura do Acordo, para gerir as atividades do projeto dentro da CLM (Brasil, 2015a). Tomando como referência o estudo das atas desses encontros, foi possível constatar que por meio de atos de fala compromissórios, tanto o Brasil quanto o Uruguai continuam comprometidos com o projeto. Contudo, o engajamento e os interesses não foram os mesmos ao passar dos anos, gerando insatisfação diante das expectativas das partes (Hammes de Carvalho; Schimanski, 2024). Aliado a isso, há uma carência de coordenação e harmonização das ações dos atores domésticos, tanto nos aspectos técnicos-operacionais quanto de custos envolvidos, que impactam o processo de implementação do projeto (Schimanski; Hammes de Carvalho, 2025).

Considerando o objetivo do presente do trabalho, as atas da CLM foram os principais documentos utilizados para análise, cuja primeira etapa da pesquisa exigiu a sua reunião, que ocorreu em duas etapas: a primeira pelo acesso ao acervo da Agência da Lagoa Mirim (acervo especial na Biblioteca da UFPel); e a segunda pelo acesso ao acervo da sede da Comissão Mista Brasileiro-Uruguai (em Trinta e Três, no Uruguai). Com o acesso aos documentos, os mesmos foram digitalizados e armazenados na nuvem⁶ para a análise do seu conteúdo e gestão das fontes primárias da presente e futuras pesquisas.

As atas buscadas fizeram referência ao intervalo temporal de 1963 e o ano de 2010, contemplando a primeira reunião da Comissão até a reunião na qual é firmado o Acordo entre o Brasil e o Uruguai sobre o Transporte Fluvial e Lacustre na Hidrovia Uruguai-Brasil. Contudo, durante a reunião dos documentos, foi constatada a ausência da ata referente à reunião de assinatura do Acordo, fazendo com que atas de reuniões imediatamente subsequentes fossem incluídas na digitalização, e análise, para auxiliar na compreensão das negociações. Foram identificadas 118 reuniões entre 1963 e 2016, sendo reunidas 108 atas. Também foi realizada uma

⁵ A nomenclatura utilizada é baseada na apresentada no Art. 7 do estatuto da CLM de 1977.

⁶ Servidor que armazena dados e arquivos na internet (AWS, s.d.).

entrevista semi-estruturada com Juan José Mazzeo, delegado uruguai na CLM, em 21 de janeiro de 2025 na sede da CLM na cidade de Trinta e Três.

A análise permite considerar que, apesar da iniciativa uruguai na década de 1960, o conteúdo das atas das reuniões da CLM revela que o tema só voltou a ser pautado nas reuniões na década de 1980, mais precisamente na 92^a reunião realizada em Montevidéu em 1988 (CLM, 1988). Após análise dos dados, a hipótese da pesquisa foi refutada uma vez que, tanto o Uruguai quanto o Brasil, por meio das suas representações, adotaram majoritariamente estratégias integrativas acerca do tema, caracterizando, dessa forma, ambos os perfis. A partir dos anos 2000, tanto Uruguai quanto Brasil engajaram-se mutuamente para avançar o Acordo sobre a navegação no território, reconhecendo potenciais ganhos mútuos a partir de fator exógeno à CLM, com as discussões relacionadas à infraestrutura logística e possibilidades de financiamentos no âmbito da integração regional.

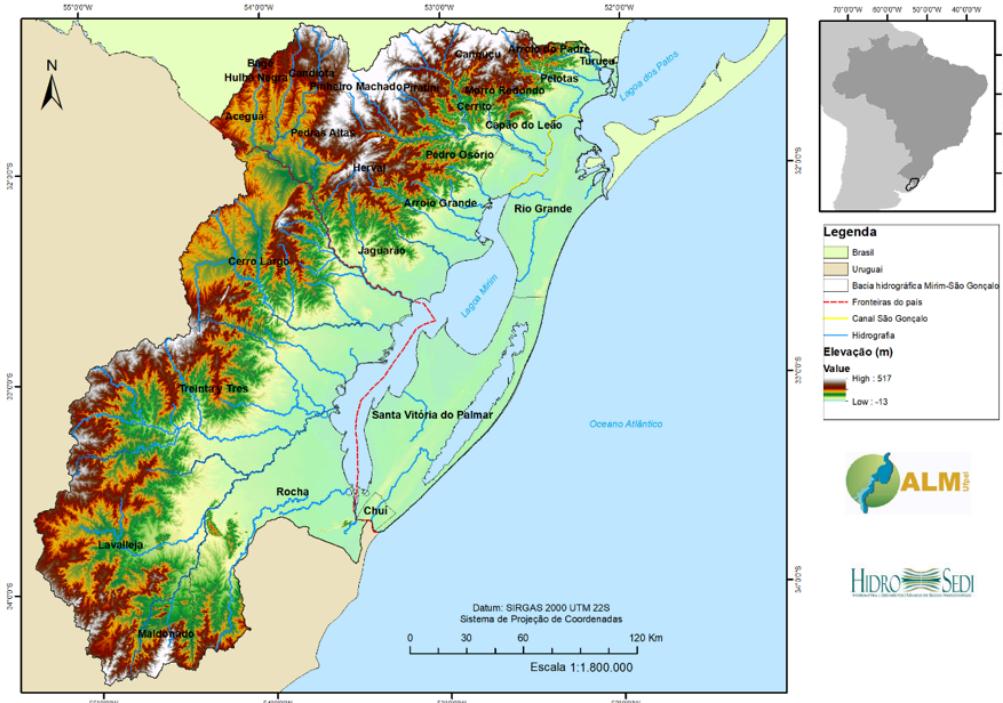
2 A institucionalização das relações bilaterais no território da Bacia Hidrográfica Mirim-São Gonçalo

Este capítulo apresenta as características do território da Bacia Hidrográfica Mirim-São Gonçalo. Suas particularidades estimularam a aproximação diplomática para tratativas relacionadas às características locais, que culminaram com a sua institucionalização, através da constituição da Comissão Mista Brasileira-Uruguai para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (CLM), no ano de 1963. Também será abordada a estrutura da CLM e seu estatuto de funcionamento.

2.1 Caracterização do território

A bacia hidrográfica Mirim-São Gonçalo possui natureza binacional e suas águas são compartilhadas por Brasil e Uruguai. Com uma área total de 62.250 km², 47% (29.250 km²) estão em território brasileiro e 53% (33.000 km²) em território uruguai (ALM, s.d.a). Na Figura 2 é possível visualizar a sua localização, com destaque para a sua dimensão transfronteiriça, demarcada pela linha pontilhada vermelha. Por meio do canal São Gonçalo – canal natural com 76 km de extensão – conecta-se à Lagoa dos Patos, através da qual – pelo canal do Norte – conecta-se ao oceano Atlântico.

Figura 2 - A Bacia Hidrográfica Mirim-São Gonçalo



Fonte: Agência para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim - ALM, s.d.a.

No Brasil, a bacia abrange vinte e um municípios e pouco mais de 770 mil habitantes. Destes municípios, doze deles estão 100% inseridos no território da bacia, como Rio Grande e Jaguarão (Fernandes; Collares; Corteletti, 2021). Já no Uruguai são 428 mil habitantes, em cinco departamentos, que estão inseridos no território da bacia, sendo os departamentos os seguintes: Rocha; Treinta y Tres; Maldonado; Cerro Largo; e Lavalleja. A utilização dos recursos hídricos da bacia é essencialmente para o cultivo agrícola, contudo também servindo para o abastecimento humano dos habitantes em sua área (Fernandes; Collares; Corteletti, 2021).

Souza et al (2014) enfatizam que o compartilhamento dos recursos hídricos por dois ou mais países, caracteriza a evidente interdependência entre os consuários e os desafios políticos decorrentes desse cenário. Destacam que, na América do Sul, essa interdependência tem sido gerenciada pela constituição de tratados internacionais, que estabelecem formas compartilhadas de gestão dos recursos hídricos.

A história bilateral recente é marcada pela construção de relações pacíficas e de cooperação. Com extensão total de 1.069 km, a fronteira entre os territórios de Brasil e Uruguai é formada por porções de área terrestre (fronteira seca) e por rios,

lagoas e bacias hidrográficas (fronteira fluvial ou lacustre) (Pucci, 2010; Collares, et al, 2024). Se em muitos casos os marcos geográficos são relevantes para a definição de “limites naturais” entre os países, no caso em análise, a água constitui um importante elemento de integração (Fernandes; Collares; Corteletti, 2021).

Atualmente, o território brasileiro abrange municípios situados na área definida pela legislação como faixa de fronteira, incluindo também os municípios classificados como cidades-gêmeas. A faixa de fronteira é definida como uma “zona interna de 150 km de largura, paralela à linha divisória do território nacional” (Brasil, 1979), sendo considerada essencial para a segurança nacional. Este espaço é sujeito a diversas restrições e considerações especiais relacionadas às atividades econômicas e comerciais. No Brasil, os vinte e um municípios na abrangência da Bacia Hidrográfica Mirim-São Gonçalo são amparados por este recorte (Collares et al, 2024).

A linha de fronteira, por sua vez, é descrita como uma “linha imaginária (natural ou artificial) que segue o traçado estabelecido em tratados internacionais” (Borba, 2013, p. 59). Nela, as cidades-gêmeas são aquelas que possuem mais de dois mil habitantes e que são “cortadas pela linha de fronteira, seja esta seca ou fluvial, com ou sem infraestrutura que as conecte, e que apresentam um significativo potencial de integração econômica e cultural” (Brasil, 2021). Desta forma, são reconhecidas como cidades-gêmeas na região: Aceguá-Aceguá, Chuí-Chuy e Jaguarão-Rio Branco, sendo que as duas primeiras são abastecidas pela Bacia Hidrográfica (Collares et al, 2024).

Na visão de Pucci (2010, p. 71, tradução própria) há uma série de elementos que definem as características desse território como “[...] uma fronteira especial [...]”, que a noção jurídica ou cartográfica descreve, mas não explica. Esse espaço social foi construído ao longo da história e inspirado em vivências integradas. O autor destaca que os adensamentos populacionais nas cidades-gêmeas são um importante elemento de integração econômica e cultural; assim como os estreitos diálogos para o planejamento de políticas públicas entre os gestores públicos locais⁷.

⁷ Sobre os desafios da formulação de políticas públicas binacionais, destacam-se os Comitês de Fronteira explicados por Schimanski (2022, p.1) como: “[...] espaços nos quais propostas para a formulação de políticas públicas são discutidas binacionalmente, com a participação de múltiplos atores, partir das suas próprias vivências no território”.

Em partes por causa da sua contiguidade e das longas distâncias dos principais polos, no caso de Montevidéu ou das cidades litorâneas e mais industrializadas do Brasil, por exemplo, esses espaços foram constituídos a partir de estigmas como a distância física, menor densidade populacional, monocultura e o menor desenvolvimento (Pucci, 2010). Como apresentam Fernandes, Collares e Corteletti (2021, p. 63-64):

A bacia apresenta disparidades significativas em termos socioeconômicos, tanto comparando cada região em relação ao seu país, mas também comparando a situação da bacia nos dois países. No Brasil, o Rio Grande do Sul (RS) em termos gerais possui um grau médio de desenvolvimento socioeconômico [...] e no recorte da bacia [...] o PIB per capita está abaixo da média nacional. [No leste do Uruguai] a economia representa 4,8% do PIB nacional, sendo que o setor primário representa, em média, 36,3% do VAB total na região.

Um estudo do *Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social* enfatiza o território, destacando seu potencial para tornar-se um pólo de desenvolvimento econômico, ambiental e social (CERES, 2021, p. 1, tradução própria)⁸:

O ecossistema excepcional da costa transfronteiriça da lagoa Merín, um tesouro ambiental que une o sul do Brasil com o leste do Uruguai, tem todo o potencial para se transformar em um polo de desenvolvimento integral. Oferecer a possibilidade de poder movimentar-se um círculo virtuoso econômico e, ainda mais importante, de melhor qualidade de vida de seus habitantes.

O mesmo estudo evidencia que apesar das potencialidades, o território apresenta carências socioeconômicas, sendo que três Departamentos - Cerro Largo, Rocha e Treinta y Tres estão entre os quatro com os piores índices nacionais uruguaios (CERES, 2021, p. 2, tradução própria)⁹

Do lado do Uruguai, a riqueza natural da lagoa Mirim se contrapõe à dura realidade de uma região que apresenta maiores carências socioeconômicas em relação à média do país. Segundo o Índice de Desenvolvimento

⁸ Do original: “*El ecosistema excepcional de la cuenca transfronteriza de la laguna Merín, un tesoro medioambiental que une el sur de Brasil con el este de Uruguay, tiene todo el potencial para transformarse en un polo de desarrollo integral. Ofrece la posibilidad de poner en movimiento un círculo virtuoso económico y, mucho más importante aún, de mejora de la calidad de vida de sus habitantes.*”

⁹ Do original: “*Del lado uruguayo, la riqueza natural de la cuenca de la laguna Merín se contrapone con la dura realidad de una región que presenta mayores carencias socio-económicas en relación con la media del país. Según el Índice de Desarrollo Humano, se sitúa por debajo del promedio nacional e incluso del conjunto del interior.*”

Humano, ele se situa por baixo da média nacional e até mesmo do conjunto do interior.

O interesse uruguai no tema de navegação e comércio - presentes desde a negociação dos tratados de limites de 1851, que levaria à assinatura do Tratado da Lagoa Mirim, em 1909 - tem demonstrado como a questão tem sido tratada pelas diplomacias, também alinhadas aos seus interesses domésticos. Em 1909, Brasil e Uruguai firmaram o novo Tratado de Limites, que resultou em alterações nas fronteiras na região da Lagoa Mirim e do Rio Jaguarão. Foi estabelecido que tanto brasileiros quanto uruguaios teriam direitos iguais de navegação na Lagoa Mirim.

Moerzinger (2009, p. 11, tradução livre) afirma: “A revisão dos artigos relacionados à navegação e ao comércio tal como havia sido acordado nos Tratados de 1851 supõe um tema prioritário na agenda internacional do Uruguai[...]. A solução proposta pelo Tratado de 1909 seria o condomínio das águas, destacada dessa forma pelo autor:

Com o Tratado da Laguna Merín se registra um caso quase inédito nos anais da história diplomática: a concessão territorial sem compensação por parte do Estado que não tinha obrigação jurídica para outorgá-lo, ao tempo que se concedeu maiores vantagens sem solicitar contrapartida¹⁰. (Moerzinger, 2009, p. 13-14, tradução própria).

Nesse contexto, é possível afirmar que Brasil e Uruguai possuem relações bilaterais co-constituídas por “[...] vínculos históricos, políticos e humanos entre os dois países [que] permitem elevado grau de confiança mútua [...].” (Brasil, 2015b, n.p). Criaram entre si significados intersubjetivos, com potencial para moldar os seus interesses, como é o caso da navegação pelas águas da Lagoa Mirim.

Como notaram Souza et al (2014) e Fernandes, Collares e Corteletti (2021) foi através da coordenação de ações que Brasil e Uruguai foram capazes de promover a cooperação e a prevenção de conflitos pelos usos da água, buscando soluções conjuntas que ao longo dos anos se mostram essenciais, embora não perfeitas, para a gestão dos desafios e melhoria das condições de vida no território da bacia hidrográfica.

¹⁰ Do original: “Con el Tratado de la Laguna Merín se registra un caso casi inédito en los anales de la historia diplomática: la concesión territorial sin compensación por parte del Estado que no tenía obligación jurídica para otorgarlo, al tiempo que se conceden mayores ventajas sin solicitar contrapartida”.

2.2 Constituição da Comissão Mista Brasileira-Uruguai para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (CLM)

Ao longo das décadas, a região da Bacia Hidrográfica Mirim-São Gonçalo recebeu atenção e interesse dos governos. Nos anos 1960, especificamente, uma série de interações aproximaram os países em torno das demandas específicas para o desenvolvimento do território:

Em 1960, o Ministro de Obras Públicas do Uruguai, o engenheiro Luís Gianattasio, solicitou à Embaixada do Brasil em Montevidéu que intitulasse um representante para trabalhar junto ao assessor da Secretaria de Estado, engenheiro Nicolás Rodríguez Luis, estruturando uma ação conjunta entre os governos com objetivo de solucionar os problemas relacionados à Lagoa Mirim. Em agosto de 1961, o Ministro de Estradas e Obras Públicas do Brasil, engenheiro Clovis Pestana, sabendo dos trabalhos realizados em Montevidéu, dirigiu-se ao Fundo Especial das Nações Unidas, solicitando cooperação técnica para resolver os problemas da Baixada Sul-Riograndense. Em setembro do mesmo ano o governo uruguai elabora, através de Nota do Ministério das Relações Exteriores, um pedido de assistência técnica à *Food and Agriculture Organization* (FAO) para a recuperação dos Banhados de Rocha. Em consonância, em 08 de dezembro de 1961, é firmada no Rio de Janeiro uma Ata na qual Brasil e Uruguai comprometeram-se a criar uma comissão mista que estudaria os problemas da região (Brasil, 1969, n.p.)

Houve esforços conjuntos no sentido de buscar apoio e assistência técnica no âmbito das Nações Unidas, visando à recuperação dos banhados do Departamento de Rocha, bem como, para tratar de questões relacionadas aos usos da água da Lagoa Mirim (Brasil, 1969; Fernandes; Collares; Corteletti, 2021)¹¹.

Destaca-se que após a visita uruguai ao Brasil, os ministros de Relações Exteriores do Brasil e do Uruguai se comprometeram a constituir uma comissão para tratar dos problemas relacionados à navegação na Lagoa Mirim e ao seu sistema hidrográfico (CLM, 1961). A Figura 3 apresenta a ata de 08 de dezembro de 1961, na qual consta o registro do compromisso dos governos do Brasil e do Uruguai em constituir uma “Comissão Mista” para o estudo de aspectos técnicos, econômicos e sociais e que, posteriormente, os governos se consultariam sobre os encaminhamentos.

¹¹ O estudo do Ceres (2021, p. 3) informa que um estudo realizado pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) ampliou o olhar para a região. Entretanto, informa que o mesmo foi desafiado devido à abordagem principalmente técnica e à falta de um componente prático, juntamente com um contexto inflacionário e dificuldades políticas.

Figura 3 - Ata de Conversas Uruguai-Brasil

ACTA DE CONVERSACIONES U R U G U A Y - B R A S I L

A ocho días del mes de diciembre de mil novecientos sesenta y uno en ocasión de la visita al Brasil del Presidente del Consejo Nacional de Gobierno de la República Oriental del Uruguay, Excelentísimo Señor Eduardo Víctor Haedo, se reunieron en el Palacio de Itamaraty en Río de Janeiro, los Ministros de Relaciones Exteriores y de Obras Públicas del Uruguay, Señores Homero Martínez Montero y Luis Giannattasio con el Ministro de Relaciones Exteriores del Brasil, Señor Francisco Clementino de San Thiago Dantas, a fin de conversar sobre asuntos de interés común a los dos países. - Despues de palabras iniciales de los Cancilleres de Uruguay y de Brasil reafirmando el espíritu de perfecta cordialidad y de amistosa cooperación que siempre ha presidido las relaciones entre sus países, se pasó al examen de los siguientes ítems de la Agenda:

- 1) Puente sobre el Río Cuareim;
- 2) Laguna Merín;
- 3) Convenio sobre defensa sanitaria animal;
- 4) Salto Grande;
- 5) Asuntos Varios;

* * * * *

L A G U N A M E R I N

El Gobierno del Brasil y el Gobierno del Uruguay constituirán una Comisión Mixta para estudiar los problemas relacionados con la navegación de la Laguna Merín y del sistema hidrográfico correlativo, inclusive la comunicación del océano. -

El Gobierno Brasileño designará una Comisión o Grupo de Trabajo para estudiar los problemas técnicos, económicos y sociales del aprovechamiento de la Baixada Sul-Rio grandense. -

Los dos Gobiernos, en fecha posterior, se consultarán sobre el resultado de esos trabajos.

* * * * *

Fonte: CLM, 1961.

Para Fernandes, Collares e Cortelletti (2021, p.65) “[...] a visão de bacia hidrográfica guiou os entendimentos entre Brasil e Uruguai na gestão compartilhada da Lagoa Mirim [...]”, pela troca das Notas Reversais de 1963, em continuidade à cooperação bilateral no referido recorte territorial.

Em 26 de abril de 1963, foi expedida Nota¹² do Ministro das Relações Exteriores do Uruguai (Alejandro Zorrilla de San Martin) para o Ministro das Relações Exteriores do Brasil (Hermes Lima), com o seguinte preâmbulo (CLM, 1963, p. 1, tradução própria, grifo nosso)¹³:

¹² No final do texto da Nota, consta a sinalização de envio prévio pelo Brasil: “La presente nota y la de Vuestra Excelencia, de esta fecha y de idéntico tenor, constituyen un Acuerdo entre nuestros Gobiernos”. (CLM, 1963, p. 1).

¹³ No original: “Con referencia al Acta de Río de Janeiro del 8 de diciembre de 1961, suscrita por los Srs. Ministros de Relaciones Exteriores del Brasil u del Uruguay, y a los entendimientos posteriores mantenidos entre los representantes, tengo el honor de llevar al conocimiento de Vuestra Excelencia

Com referência à Ata do Rio de Janeiro de 8 de dezembro de 1961, subscrita pelos Srs. Ministros das Relações Exteriores do Brasil e do Uruguai, e aos entendimentos posteriores mantidos entre os representantes, tenho a honra de levar a seu conhecimento que o Governo da República Oriental do Uruguai, animado com o propósito de estimular as relações econômicas entre os países, **através de medidas que tendem a proporcionar melhores condições de navegação e aproveitamento da Lagoa Mirim e seu sistema hidrográfico**, inclusive, comunicação com o oceano, concorda com os seguintes dispositivos: [...]

As notas reversais, em 1963, confirmam o compromisso bilateral quanto à constituição da Comissão Mista, com o propósito de estimular as relações econômicas através de medidas para melhorar as condições de navegação e o aproveitamento da Lagoa Mirim. Também foram expedidas Notas Reversais Complementares em 05 de agosto de 1965¹⁴, reconhecendo a necessidade de:

[...] estudar os problemas técnicos, econômicos e sociais relacionados com o melhoramento das condições de navegabilidade e aproveitamento total da Bacia da Lagoa Mirim integrada pela baixada sul-riograndense e pela parte situada em território uruguai” (CLM, 1965, s. p., tradução própria).

A atuação bilateral foi institucionalizada a partir do estabelecimento da Comissão Mista Brasileira-Uruguai para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (CLM), formada em 1961 pela *Acta* e entrando em vigor em 1963 pelas *Notas Reversais*. O Quadro 1 apresenta uma síntese da proposta de seu funcionamento, com base no conteúdo das *Notas Reversais* (CLM, 1963a; 1965, 1974).

As *Notas Reversais complementares* (de agosto de 1965¹⁵ e de maio de 1974), estabeleceram ajustes nos termos iniciais, orientando o seu olhar para o desenvolvimento regional e aspectos técnicos, reforçando o compromisso bilateral com as competências da Comissão. Também foi definido que a CLM, para o cumprimento dos seus fins, disporia de capacidade jurídica e de autonomia técnica e financeira e administrativa, compatíveis com a legislação de cada país.

que el Gobierno de la Republica Oriental del Uruguay, animado del propósito de estimular las relaciones económicas entre los dos países, a través de medidas tendientes a propiciar mejores condiciones de navegación y aprovechamiento de la Laguna Merín y del sistema hidrográfico correspondiente, inclusive su comunicación con el Océano, concuerda con las siguientes disposiciones [...].

¹⁴ No original: “[...] estudiar los problemas técnicos, económicos y sociales relacionados con el aprovechamiento total de la Cuenca de La Laguna Merín, con el objeto de crear condiciones favorables a su desarrollo y propiciar el mejoramiento de sus condiciones de navegabilidad.”

¹⁵ No ano de 1965, foram elencadas atribuições e competências da CLM, por exemplo, cujo texto inicial era mais abrangente e genérico.

Quadro 1 - Síntese das Atividades da Comissão Mista - 1963

| | |
|-------------|--|
| Artigo I | Constitui a Comissão Mista para o estudo de problemas técnico econômicos e sociais relacionados às condições de navegação e aproveitamento total da bacia da Lagoa Mirim. |
| Artigo II | Autoriza a Comissão Mista a dirigir-se diretamente às autoridades Nacionais e a organizações internacionais. |
| Artigo III | Será integrada por três representantes de cada governo, podendo ser ampliada mediante justificativa da Comissão e aprovada pelos Governos. |
| Artigo IV | Após a instalação, as sessões poderão ser realizadas em qualquer ponto do território de ambos os países. |
| Artigo V | Trinta dias após instalação, a Comissão Mista deverá apresentar um Projeto de Regulamento e Plano de Ação para aprovação dos governos. |
| Artigo VI | As autoridades competentes dos países concederão as facilidades possíveis para a livre circulação de veículos e embarcações que a Comissão deva empregar em seus trabalhos. |
| Artigo VII | As operações da Comissão Mista poderão começar em qualquer território, de acordo com a conveniência ou orientação. |
| Artigo VIII | Cada representação integrante da Comissão será responsável por seus próprios gastos. |
| Artigo IX | Se durante os trabalhos, houver dúvidas ou divergências no seio da Comissão, serão submetidos à apreciação governamental, responsáveis por sanar-las na maior brevidade, sem que se suspendam as atividades da Comissão. |
| Artigo X | A Comissão Mista encaminhará aos respectivos Governos, os estudos realizados. |

Fonte: Adaptado pelo pesquisador, com base em CLM 1963; 1965; 1974.

No ano de 1967, foi aprovado o Regimento da Seção brasileira na Comissão Mista Brasileira-Uruguaia para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (CLM), que tinha como função cumprir os objetivos internacionais assumidos pelo Brasil advindos das Notas Reversais trocadas entre o país e o Uruguai entre 1963 e 1965 (Brasil, 1967). Desta forma, foi extinto o Grupo de Trabalho da Baixada Sul Riograndense e estabelecida a Seção Brasileira da CLM, órgão vinculado diretamente ao Ministério do Interior, visando à coordenação das atividades da Administração Federal na Região. O texto do Decreto Nº 60.819 (Brasil, 1967), que aprovou o Regimento Interno da Seção Brasileira da Comissão Mista, estabeleceu:

Art. 3º A Seção, como parte integrante do organismo internacional, é constituída de representantes do Governo, em número estabelecidos de conformidade com o art. 9º do Regulamento da CLM (Decreto nº 57.564, de 31 de dezembro de 1965) designados pelo Presidente da República, mediante indicação do Ministro do Interior. [...]

Art. 25. A Seção tem sua sede em Pôrto Alegre (RS).

§ 1º Poderá ser transferida a sede da Seção Brasileira para qualquer centro urbano de importância da Bacia de Lagoa Mirim, a juízo do Ministério do Interior, ouvida previamente a CLM, através do Ministério das Relações Exteriores.

§ 2º A Secretaria Executiva fica sediada em Pelotas, podendo, eventualmente, a juízo da Seção, ser transferida para qualquer outra cidade brasileira da bacia.

Em 1971, a Secretaria Executiva da CLM instituiu o Departamento da Lagoa Mirim (DLM), vinculado oficialmente à Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul (Sudesul)¹⁶. O Projeto de Desenvolvimento da Lagoa Mirim passaria a ser um dos quatro¹⁷ sob encargo da Sudesul. Sediado na cidade de Pelotas (RS), o DLM foi o órgão operador das obras por parte do governo brasileiro, como a construção da barragem-eclusa do Canal São Gonçalo¹⁸, de 1972. E, em 1976, foram iniciados estudos para construção de duas barragens sobre o Rio Jaguarão, nos municípios de Jaguarão e Rio Branco, para impedir a inundação dessas localidades (Vianna, 2012).

O fortalecimento das relações entre Uruguai e Brasil para o território, foram se consolidando na esteira dos trabalhos desenvolvidos, com base nas ações favorecidas pela institucionalização da CLM. Para Fernandes, Cortelletti e Collares (2021, p. 66):

Na primeira ação de trabalho no âmbito da CLM, em 1964, os dois governos apresentaram ao Fundo Especial da ONU uma proposta conjunta de cooperação técnica para a realização de um projeto de desenvolvimento regional. [...] Partindo do princípio de que a agricultura seria a base do desenvolvimento regional, os estudos envolveram as áreas de hidrologia, topografia, geologia, cartografia, engenharia, agronomia, pecuária, bem como os aspectos sociais e econômicos relacionados aos usos da água. [...] Entre as preocupações desses estudos figuravam o controle da salinização

¹⁶ Instituída a partir do Decreto-Lei n. 301, de 28 de fevereiro de 1967 e extinta pela Medida Provisória n. 151, de 15 de março de 1990. Foi estabelecida em um período no qual as desigualdades regionais brasileiras eram parte de um amplo debate e a ditadura civil-militar(1964-1985) buscava ampliar a presença do Estado no interior do Brasil, pela promoção do desenvolvimento. A autarquia Sudesul atuou na formulação, coordenação e orientação de diversos planos de desenvolvimento da Região Sul do Brasil, atuando nos três estados do Sul (SC, PR e RS).

¹⁷ Os projetos foram articulados dadas as suas características estratégicas para um Estado com forte caráter militar, como era o caso do Brasil nessa época: Sudoeste do Rio Grande do Sul, por ser uma região de fronteira; Noroeste do Paraná, devido à singular produtividade dos seus solos; Litoral Sul de Santa Catarina, em função da disponibilidade do carvão; e Lagoa Mirim, pela singularidade das relações com o Uruguai.

¹⁸ A Barragem e Eclusa do Canal São Gonçalo (inaugurada em 1977) foi a primeira grande realização do Plano de Desenvolvimento da Bacia Lagoa Mirim. Até hoje um acontecimento com grande importância histórica, política, econômica, ambiental e social, uma vez que impede que águas salinas do Oceano Atlântico avancem para as águas da bacia, possibilitando o controle da qualidade da água doce destinada a irrigação, consumo humano e pecuária (Vianna, 2012).

de águas da Lagoa Mirim, o aproveitamento de terras, os sistemas de irrigação, o abastecimento de água, a geração de energia hidrelétrica, a regularização da navegação no corpo da lagoa e nas vias de acesso ao mar. [...] Em 1972, com a entrega do Relatório Final pela FAO, os governos de Brasil e Uruguai viram a necessidade de amparar formalmente a atuação da CLM, que seguiria como executora do Projeto Regional da Lagoa Mirim (CLM/ FAO/PNUD). Assim, em 1977, para dar seguimento às obras previstas pelo projeto, Brasil e Uruguai assinaram o Tratado da Lagoa Mirim.

Com a assinatura do Tratado de Cooperação para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim, firmado em 07 de Julho 1977 e ainda em vigor, a CLM teria sua institucionalização fortalecida pelo novo estatuto (previsto como Anexo pelo texto do seu Art. 6o.) (Brasil, 1977a; Brasil, 1977b). O Tratado formaliza compromissos em torno da promoção do desenvolvimento na região da bacia hidrográfica da Lagoa Mirim, estabelecendo que a CLM, além dos estudos, passaria a supervisionar a execução de projetos e obras. Novas funções também foram atribuídas, como por exemplo enfatizar a harmonização de normas sobre assuntos de interesse comum; e constituição de órgãos subsidiários, em casos necessários, para o atendimento dos projetos (Brasil, 1977).

Este mecanismo jurídico-institucional para a coordenação de políticas para o desenvolvimento integral da Bacia da Lagoa Mirim, além de dar continuidade aos projetos em andamento, viabilizou o estabelecimento de propósitos principais como objetivos para a atuação das partes (Brasil, 1977a). O instrumento, em seu Art. 4, apresenta os seus objetivos, tais como: aumentar o nível social e econômico dos habitantes do território; proporcionar o desenvolvimento industrial na região; e fomentar meios de transporte e comunicação, com enfoque especial na navegação (Brasil, 1977a).

Para atingir tais objetivos, seriam necessárias ações coordenadas, como a identificação e realização de projetos de interesse mútuo e de um processo de concertação de esforços para elaboração de políticas voltadas ao aproveitamento dos recursos da bacia em uma estrutura jurídica-administrativa. A Comissão Mista teve sua constituição interna rearranjada a partir do Tratado, que constituiu seu novo estatuto, de forma a cumprir a seguinte disposição do preâmbulo:

Coincidindo na conveniência de dotar os trabalhos atuais e futuros de um quadro institucional permanente e de mecanismos operativos práticos e flexíveis, em cujo âmbito seja possível canalizar esforços concertados para o desenvolvimento econômico e social da bacia e sua integração física,

conforme os respectivos planos e prioridades nacionais, (Brasil, 1977a, p. 1).

O rearranjo institucional fortaleceu suas estruturas, visto que a CLM já contava com capacidade jurídica, autonomia técnica, financeira e administrativa desde sua criação na década de 60 (CLM, 1965). Nesse contexto, houve o estabelecimento de sedes para as representações, tanto no Brasil, na cidade de Porto Alegre, quanto no Uruguai, no município de Trinta e Três, conforme previsto no texto do Art 7o (Brasil, 1977a, p.4):

A CLM terá duas sedes, uma na cidade de Porto Alegre, República Federativa do Brasil, e outra na cidade de Trinta e Três, República Oriental do Uruguai. Poderá, contudo, reunir-se em qualquer ponto do território de cada uma das partes contratantes.

Vale destacar, sobre as sedes, que o Tratado destaca as funções de concertação e coordenação dos programas e projetos da CLM, dentro das respectivas jurisdições nacionais. Desta forma, as sedes serviriam para coordenar os esforços dos diferentes representantes governamentais domésticos e para as reuniões de coordenação bilateral. Dessa forma, embora a CLM seja instituída e formalizada nos dois países, essa estrutura institucional não se confunde com o estabelecimento de uma organização internacional formal.

Quanto à estrutura organizacional, a Comissão, de acordo com seu estatuto, é composta por uma Seção brasileira e uma Delegação uruguaia¹⁹, estruturadas por suas normas nacionais, com cada uma contendo entre dois a cinco delegados, podendo ter assessores especiais caso necessário (Brasil, 1977b). Os mandatos de presidente e vice-presidente da instituição tem período anual e são alternados entre cada parte, enquanto que a coordenação das atividades são geridas por dois Secretários, um de cada país. As decisões são determinadas por votação com cada representação tendo um voto.

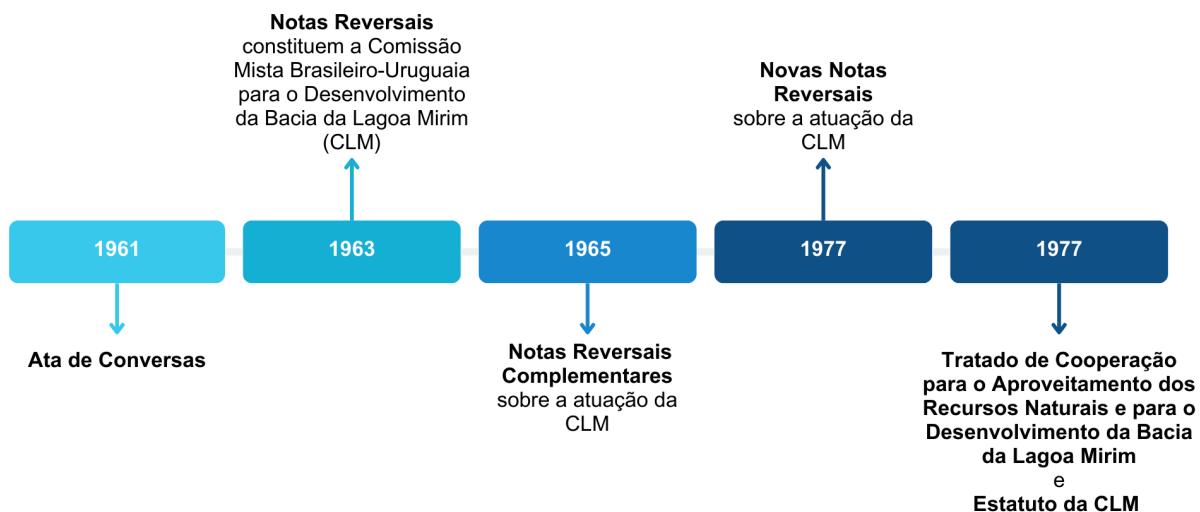
Acerca dessa característica institucional, Souza et al (2014, p. 169) ensinam que o uso do termo governança coordenada é mais apropriado do que governança compartilhada. Para as autoras, as estruturas de governança coordenadas se caracterizam pela:

¹⁹ A nomenclatura utilizada é baseada na apresentada no Art. 7 do estatuto da CLM de 1977, destacando que cada representação se regerá pela respectiva legislação.

[...] criação de comissões mistas com seções domésticas, com normativas comuns para a atuação na bacia, mas calcadas nas normas legais que regem a gestão das águas no território do respectivo país e que, a partir de demandas específicas para o uso compartilhado do recurso ou a sua exploração para finalidades específicas, o princípio da soberania estatal sobre o território tem prevalecido.

Esse espaço institucionalizado de interações tem favorecido as relações bilaterais. Na visão de Fernandes, Cortelletti e Collares (2021, p. 74) “a CLM como uma experiência histórica e com vigência até os dias atuais, se apresenta como um mecanismo de construção de confiança e de continuidade dos esforços políticos para consolidação do desenvolvimento integrado da bacia.” . A Figura 4 apresenta uma síntese dos marcos representativos desse avanço institucional.

Figura 4 - Linha temporal dos marcos institucionais da Comissão Mista para a Lagoa Mirim



Fonte: Elaborado pelo pesquisador.

O município de Pelotas sempre assumiu destaque nos trabalhos no território, principalmente, em razão da sua localização às margens do Canal São Gonçalo, que é o que permite a conexão da bacia hidrográfica e da Lagoa Mirim com o Oceano Atlântico. Esse fator permite compreender por que, quando da extinção da Sudesul (em 1990), houve o estabelecimento da Agência de Desenvolvimento da

Lagoa Mirim (ALM)²⁰, com sede em Pelotas. *Suy generis*, entretanto, é sua alocação dentro da Universidade Federal de Pelotas (UFPel), conforme obrigação dada pela redação do Art. 4º do Decreto, que transferiu do Ministério da Integração Regional para a Universidade de Pelotas, todo o acervo, bens e projetos vinculados ao Projeto de Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (Brasil, 1994, p. 1 grifo nosso):

III - criar, em sua estrutura permanente, uma agência para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim, cujos trabalhos e atividades serão supervisionados pela Seção Brasileira da Comissão Mista Brasileiro-Uruguai para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim.

Com a criação da ALM²¹, a UFPel se comprometeu a prestar, diretamente à Seção Brasileira da Comissão Mista Brasileiro-Uruguai para o Desenvolvimento da Lagoa Mirim, apoio técnico e financeiro necessários à execução do Tratado (Brasil, 1994). Nesse contexto, a ALM tem sido responsável pela administração de obras de infraestrutura fundamentais para o território (Barragem Eclusa do São Gonçalo e Distrito de Irrigação do Chasqueiro) e do acervo técnico-científico e patrimonial do extinto Departamento da Lagoa Mirim (DLM), da Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul (SUDESUL).

2.3 Agentes na Comissão Mista Brasileira-Uruguai para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (CLM)

Com a assinatura do Tratado a CLM foi reestruturada e passou a ter um novo Estatuto para a sua atuação, bem como de suas representações domésticas. Atualmente, uma sede uruguai localiza-se em Trinta e Três²² e a Agência para o Desenvolvimento da Lagoa Mirim (ALM), na cidade de Pelotas-RS, é a sede executiva da Seção Brasileira da Comissão Mista Brasileiro-Uruguai para o

²⁰ Criada pelo Decreto n° 1.148 de 26 de maio de 1994.

²¹ Para Fernandes, Cortelletti e Collares (2021, p. 67) “Com a extinção da Sudesul, em 1991, o DLM foi então incorporado ao ente federal mais próximo na região, isto é, a Universidade Federal de Pelotas (UFPel) – incluindo os servidores, o acervo técnico-científico, o patrimônio, e a administração da barragem-eclusa no Canal de São Gonçalo e da barragem e distrito de irrigação do Chasqueiro. Pouco depois, em 1994, foi criada na estrutura da UFPel a Agência de Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (ALM)”. O estudo de Souza et al (2014) revela que a iniciativa ocorreu pelo então Reitor Cesar Borges.

²² Embora, desde 13 de maio de 1963, também tenha uma sede da “Comisión Mixta Brasileño-Uruguaya para el Desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín (CLM)”, em Montevideo.

Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (SB/CLM)²³ (Brasil, 2002). A Figura 5 ilustra as atuais fachadas das referidas sedes:

Figura 5 - Fachada das sedes da CLM em Trinta e Três-URU e Pelotas-BRA



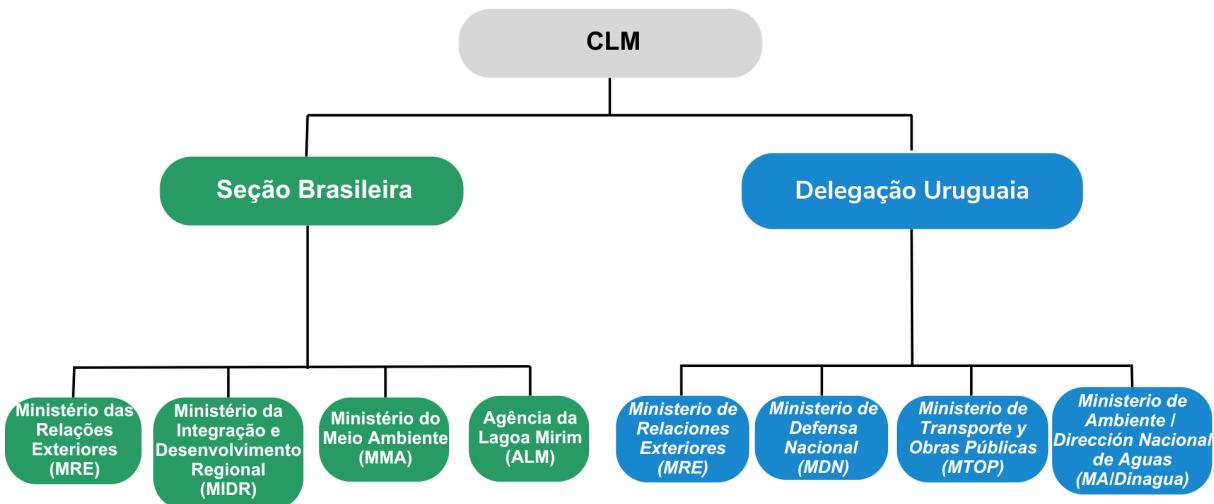
Fonte: Acervo do pesquisador, 2024.

Atualmente, a composição das representações nacionais na CLM poderá contar com até cinco membros (ALM, 1991). A Seção Brasileira conta com delegados dos Ministérios das Relações Exteriores (MRE), da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR), do Meio Ambiente (MMA) como também, da Agência de Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (ALM), vinculada à Universidade Federal de Pelotas (Brasil, 1994). Já a Delegação Uruguaia, é

²³ O texto do Decreto 4.258 de 04 de Junho de 2002, dispõe: “Art. 2º A SB/CLM passa a vincular-se diretamente ao Ministério da Integração Nacional, que prestará o apoio administrativo, técnico e financeiro necessário à fiel execução, na área brasileira, do Tratado da Bacia da Lagoa Mirim. § 1º A SB/CLM terá representante permanente do Ministério das Relações Exteriores, que agirá combinado com o Ministério da Integração Nacional. § 2º A SB/CLM poderá solicitar a colaboração de quaisquer órgãos da Administração Federal, para a solução de problemas específicos relativos à execução do Tratado referido no **caput**. Art. 3º A Universidade Federal de Pelotas, nos termos do Decreto nº 1.148, de 26 de maio de 1994, deve prestar, por meio de sua Agência da Lagoa Mirim, apoio técnico, financeiro e administrativo à SB/CLM. § 1º O apoio a que se refere o **caput** é devido como complemento ao apoio prestado pelo Ministério da Integração Nacional, com o qual a Universidade Federal de Pelotas deverá agir de modo combinado. § 2º A Agência da Lagoa Mirim, na cidade de Pelotas-RS, é a sede executiva da SB/CLM, a qual, tendo presente o disposto no art. 7º do Estatuto da CLM, também se poderá valer do Escritório do Ministério das Relações Exteriores, na cidade de Porto Alegre-RS.”

composta por delegados do *Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE)*, *Ministerio de Defensa Nacional (MDN)*, *Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP)*, *Ministerio de Ambiente/Dirección Nacional de Aguas (MA/Dinagua)* (CLM, s.d.). A Figura 6 apresenta visualmente o organograma da comissão.

Figura 6 - Organograma da CLM



Fonte: Elaborado pelo pesquisador.

A atuação das duas representações é amparada por regimentos domésticos e, no âmbito da CLM, atuam tanto na formulação quanto na implementação das políticas relacionadas ao uso e exploração dos recursos no território, sempre em alinhamento com as políticas estatais (Brasil, 1977b). A atuação da Seção Brasileira, por exemplo, ampara-se no Regimento Interno da Seção Brasileira da Comissão Mista Brasil-Uruguai para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (SB/CLM), vinculando-a ao Ministério da Integração Nacional (Brasil, 2022).

Em cumprimento ao dispositivo do Tratado, a CLM busca reunir as duas representações anualmente. Destaca-se que no ano de 2024 ocorreu 123.^a reunião da Comissão Mista (Intendencia de Maldonado, 2024), sinalizando a longevidade dos diálogos bilaterais promovidos no âmbito da CLM.

3 Marco Teórico-Conceitual

Este capítulo tem o objetivo de apresentar fundamentos que amparam metodologicamente a proposta de pesquisa. Discorre-se sobre o conceito e o papel das instituições, bem como, as instituições como espaços onde os agentes interagem e negociam, por meio de determinadas estratégias (integrativas ou distributivas).

3.1 Instituições Internacionais

Embora as instituições internacionais sejam um dos temas centrais no estudo das Relações Internacionais, a literatura não oferece uma definição amplamente aceita. Desta forma, este trabalho se ampara no conceito de instituição proposto por Nicholas Onuf (1998) (no seio das abordagens construtivistas), uma vez que permite considerar as interações entre agentes (Seção Brasileira e Delegação Uruguaia) no interior de um espaço institucionalizado (CLM, institucionalizada pelo Tratado).

Ao notar que o termo tem sido utilizado por diferentes autores para se referir a fenômenos distintos (organizações internacionais governamentais, regimes internacionais ou conjuntos de normas), John S. Duffield (2007, p. 8, tradução própria), propõe que as instituições internacionais sejam definidas como²⁴ “[...] conjuntos relativamente estáveis de normas e regras constitutivas, reguladoras e processuais relacionadas que pertencem ao sistema internacional, aos atores do sistema (incluindo estados e entidades não estatais) e suas atividades.”

Ao propor o conceito, o autor elabora que há, múltiplas concepções em torno do conceito das instituições internacionais, entre as quais: i) organizações internacionais formais; ii) as instituições como regimes internacionais, a partir da abordagem racional; iii) concepções construtivistas que abordam as normas intersubjetivas das instituições (Duffield, 2007). O autor propôs seu conceito por considerar que as diferentes concepções carecem de abrangência para possibilitar a análise de diferentes formatos institucionais.

A primeira concepção não se aplica a esta proposta de pesquisa, uma vez que a CLM não é uma organização internacional formal. Uma organização internacional é descrita como uma associação de Estados, que firmam entre si um

²⁴ No original: “international institutions be defined as relatively stable sets of related constitutive, regulative, and procedural norms and rules that pertain to the international system, the actors in the system (including states as well as non-state entities), and their activities.”

Tratado Internacional por meio do qual estabelecem o novo ator com personalidade jurídica internacional derivada. Essa organização terá os Estados como membros, terá uma sede própria e será dotada de órgãos com poderes distintos dos seus membros (Barkin, 2006).

A compreensão das instituições como regimes internacionais é relativamente ampla. Entretanto, Barkin (2006) explica que seu enfoque se dá em analisar os efeitos dos regimes sobre o comportamento de outros Estados. Para Keohane e Nye (1977) os regimes devem ser compreendidos como uma rede de regras, normas e procedimentos que regulam o comportamento dos Estados e controlam seus efeitos. Krasner (1982; 2012) propõe que os regimes internacionais são princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em dada questão ou área, em que a atuação conjunta contribui para melhores resultados mútuos.

Nessa linha, autoras como Simmons e Martin (2002) caracterizam instituições internacionais como um agrupamento de regras elaborado para reger o comportamento internacional, isto é, que indica as maneiras pelas quais os atores podem agir no cenário internacional. As instituições por serem compreendidas como normativas não têm capacidade de forçar a ação dos atores, assim sendo, apenas assinalam o que eles necessitam fazer. Portanto, é a possibilidade de se diminuir os custos de transações, as desigualdades de informação e auxiliar no ajuste de foco para uma solução cooperativa que faz com que instituições internacionais sejam criadas e mantidas pelos atores (Simmons; Martin, 2002).

As instituições, nesse contexto, são tanto ponto de escolha dos atores quanto consequência da escolha. Os atores escolhem e estabelecem as instituições pois acreditam que seus mecanismos podem auxiliar na solução de determinados obstáculos (Martin; Simmons, 1998). Instituições possibilitam moldar as expectativas, e até mesmo os valores, de seus membros (Keohane, 2005). Aprofundando essa noção, Martin e Simmons (1998, p. 743, tradução própria) apontam que os atores "[...] escolhem instituições em razão de seus efeitos pretendidos. Uma vez estabelecidas, as instituições irão restringir e moldar

comportamentos, mesmo que sejam constantemente desafiadas e reformadas por seus Estados membros."²⁵

A partir dessa perspectiva, as instituições são constituídas como forma de facilitar a cooperação em determinadas áreas temáticas, uma vez que oportunizam governos a satisfazerem objetivos que seriam inatingíveis sem a sua formação. Entretanto, suas constituições só são possíveis a partir da presença de interesses comuns e que tais interesses sejam visualizados pelos atores políticos (Keohane, 2005).

A cooperação internacional não é algo simples, uma vez que envolve alguma transformação de comportamento dos atores, sendo assim um processo altamente político. É por meio da negociação de coordenação de políticas que os atores envolvidos conseguem alinhar suas ações individuais de forma a assim constituir cooperação entre as partes de maneira a atingir seus objetivos. Nesse sentido, Keohane (2005, p. 54) argumenta que a cooperação se desenvolve apenas em cenários "[...] em que os atores percebem que suas políticas estão efetivamente ou potencialmente em conflito, não onde há harmonia. Cooperação deveria não ser vista como a ausência de conflito, mas sim como uma reação ao conflito ou potencial conflito.". ²⁶

Os espaços institucionais promovem interações que têm impacto positivo para os desdobramentos do exercício de uma instituição, como aponta Keohane (2005, p. 97, tradução própria):

Os laços estreitos entre os oficiais envolvidos na gestão de regimes internacionais aumentam a capacidade de governos celebrarem acordos mutuamente benéficos, porque as relações intergovernamentais caracterizadas pela comunicação contínua entre oficiais de mesmo nível de trabalho, tanto informal quanto formal, são inherentemente mais propícias à troca de informações do que as relações tradicionais entre burocracias fechadas.²⁷

²⁵ No original: "[...] choose institutions because of their intended effects. Once constructed, institutions will constrain and shape behavior, even as they are constantly challenged and reformed by their member states."

²⁶ No original: "[...] in which actors perceive that their policies are actually or potentially in conflict, not where there is harmony. Cooperation should not be viewed as the absence of conflict, but rather as a reaction to conflict or potential conflict.".

²⁷ No original: "Close ties among officials involved in managing international regimes increase the ability of governments to make mutually beneficial agreements, because intergovernmental relationships characterized by ongoing communication among working level-officials, informal as well as formal, are inherently more conducive to exchange of information than are traditional relationships between closed bureaucracies.".

Keohane (2005) também sugere que a cooperação entre Estados é frágil, podendo ser frustrada por comunicações e informações insuficientes. Deste modo, a abordagem institucional favorece a análise das dinâmicas entre atores internacionais que gerenciam constantemente os eixos de cooperação e conflito sobre diversos temas. Como ensina Barkin (2006), é a abordagem que nos estimula a buscar respostas a partir do que ocorre dentro de instituições particulares, ao invés de seus efeitos nos atores.

Dessa forma, as instituições internacionais se tornam objeto de interesse para estudos acerca das negociações internacionais em razão de constituírem ambiente de interação entre atores internacionais. Adotando o institucionalismo é possível analisar o desenvolvimento das relações nas instituições, isto é, de como se dá o processo decisório no interior destas instituições que transformam *inputs*, interesses e pressões, em *outputs*, políticas e ações. O institucionalismo considera a própria instituição internacional como um ator das relações internacionais, enfatizando como as ações das instituições são impactadas pelas suas estruturas institucionais e seu *staff* (Barkin, 2006).

Sob a perspectiva construtivista, Nicholas Onuf (1998, p. 61, tradução própria)²⁸ explica que as instituições configuram padrões estáveis para interações entre agentes, que envolvem regras e práticas:

Seja por acidente ou por projeto, as regras e as práticas relacionadas formam frequentemente um padrão estável (mas nunca fixo) que se adequa às intenções dos agentes. Estes padrões são as instituições. Enquanto padrões reconhecíveis de regras e práticas relacionadas, as instituições transformam as pessoas em agentes e constituem um ambiente no qual os agentes se comportam racionalmente.

Uma das premissas básicas dos autores da abordagem construtivista é que a realidade é elaborada socialmente, isto é, advinda de processos de interação das práticas e das compreensões coletivas do mundo social. O Construtivismo é uma forma de estudar as relações sociais a partir da premissa de que a realidade é socialmente construída, por meio de interações e pelo compartilhamento de ideias e interesses (Onuf, 1989, 1998). Para o autor, são as interações sociais que fazem do

²⁸ Do original: "Whether by accident or by design, rules and related practices frequently form a stable (but never fixed) pattern suiting agents' intentions. These patterns are institutions. As recognizable patterns of rules and related practices, institutions make people into agents and constitute an environment within which agents conduct themselves rationally."

mundo o que ele é, seja fazendo o que se faz uns com os outros, ou dizendo o que se diz uns para os outros.

Para Onuf (1998) as instituições representam espaços onde os agentes exercitam escolhas, agem sobre e no contexto, alterando tanto as características institucionais, quanto a si próprios no processo. São as regras institucionais que permitem que indivíduos sejam agentes, dando-lhes oportunidades de agir sobre o mundo por meio de atos que têm consequências materiais e sociais. É por meio das regras que os agentes fazem o mundo material uma realidade social (Onuf, 1998)²⁹. O autor também destaca que agentes que agem coletivamente tornam-se únicos (como no caso das delegações, por exemplo), pois a agência é limitada pelas regras:

Os agentes que atuam coletivamente tornam-se um agente singular. A agência é sempre limitada. Os agentes nunca são livres de atuar sobre o mundo de todas as formas que desejarem. As regras que dão a qualquer agente a oportunidade de agir criam limites para outros agentes. As regras em geral limitam o leque de atos que os outros agentes são livres de realizar. (Onuf, 1998, p. 64-65, tradução própria).

Para o autor, as instituições mais simples consistem em um número reduzido de regras cujo conteúdo as conecta:

Os tratados são, eles próprios, instituições simples que consistem minimamente em regras de compromisso formal que se aplicam apenas aos Estados que os adoptam. O princípio de que os tratados são vinculativos e, por conseguinte, legais, fornece-lhes automaticamente o apoio de outras regras altamente formais (Onuf, 1998, p. 71, tradução própria)³⁰.

As regras formalizadas - especialmente em tratados, reconhecidos como vinculativos entre os Estados que os adotam - promovem clareza nas relações. Amparados por um arcabouço institucional, os agentes respondem às regras com os seus objetivos em mente, uma vez que as instituições servem aos seus interesses. Para Onuf (1989) pessoas e sociedades constituem-se mutuamente, mas tal construção social é um resultado incerto, advindo de práticas políticas, já que a construção da realidade depende de suas ações (*deeds*). Nesse ponto, é que

²⁹ Do original; “*Rules make agents out of individual human beings by giving them opportunities to act upon the world.*” (Onuf, 1998, p. 64)

³⁰ No Original: “*Treaties are themselves simple institutions minimally consisting of formal commitment-rules that apply only to the states adopting such treaties. The principle that treaties are binding, and therefore legal, automatically provides them with support from other, highly formal rules.*”

nota-se a intersecção das ideias de Onuf com as propostas metodológicas sobre negociações internacionais.

3.2 Negociações Internacionais

Esta pesquisa ampara-se no conceito de negociações internacionais oferecido por John Odell (2006 p. 2, tradução própria)³¹:

Por processo de negociação internacional entende-se uma sequência de ações em que dois ou mais governos apresentam exigências e propostas um ao outro com o objetivo ostensivo de chegar a um acordo e alterar o comportamento de, pelo menos, uma das partes. Os elementos centrais são as ações dos negociadores oficiais, mas este complexo processo internacional envolve frequentemente outras pessoas. Os funcionários governamentais também interagem com os seus eleitores, funcionários internacionais e intervenientes não estatais.

A prática da diplomacia está intimamente relacionada às dinâmicas das negociações internacionais e aos processos de tomada de decisão. Ao criticar que a disciplina tem sido menos ensinada do que deveria na academia, William Zartman (2010) sintetizou as diferentes possibilidades para a análise das negociações internacionais. Para o autor, há cinco abordagens que apontam para caminhos metodológicos distintos: comportamental; estrutural; estratégica, processual e integrativa.

Na abordagem comportamental, o olhar recai sobre os indivíduos, suas personalidades, tipologias e situações que permitem que um indivíduo específico determine os resultados de uma negociação. A abordagem estrutural enfatiza os meios de poder que conduzem aos resultados. Na abordagem estratégica, os resultados são determinados pela disposição dos resultados preferenciais apontados em árvores e matrizes (como na teoria dos jogos). A abordagem processual, por sua vez, é aquela que considera que os resultados são determinados pelas ações dos agentes ao longo do processo (Zartman, 2010). Este estudo alinha-se à abordagem processual em razão do seu objetivo e hipótese a ser testada.

³¹ No original: “*By the international negotiation process we mean a sequence of actions in which two or more governments address demands and proposals to each other for the ostensible purpose of reaching an agreement and changing the behavior of at least one party.1 The central elements are the actions of official negotiators, but this complex international process often involves others. Government officials also interact with constituents, international officials and non-state actors.*”

Em seus estudos, Zartman (2010) propõe uma quinta abordagem, chamada de integrativa, como um aprofundamento da abordagem processual³², focando em ações específicas em fases distintas do processo. Para o autor, as negociações internacionais são caracterizadas por fases distintas: a fase do diagnóstico ou da pré-negociação, a fase da fórmula e a fase dos detalhes.

A fase do diagnóstico, ou pré-negociação, é a identificação de uma questão, tópico ou problema a ser discutido entre as partes em uma negociação. A formulação diz respeito à etapa onde são iniciadas as negociações para uma resolução do objeto identificado na fase do diagnóstico. Nela, os pontos base para debate são delimitados. Por fim, a fase dos detalhes é na qual os aspectos finais, os detalhes, de um acordo são elaborados e adotados (Zartman, 2010).

Todas as fases são intrínsecas umas às outras, com tanto a fase de diagnósticos quanto a de formulação sendo ativas até o final das negociações. O tópico inicial pode evoluir ou perder relevância nas discussões, como também a fórmula elaborada anteriormente, o argumento central acordado entre as partes, pode não possuir mais sentido com o que é trabalho na fase dos detalhes ou que se tem como tópico central. Para o autor, a direção do desenvolvimento das fases não é irreversível, e se uma das partes não estiver confortável na fase atual, o processo retrocede.

Como uma negociação envolve incertezas, bem como preconceitos, entre todos aqueles envolvidos, as equipes ao participarem de negociação o fazem tanto para obter informações como para influenciar os pensamentos uns dos outros. Quanto mais negociações houver entre as delegações, mais informações são obtidas de suas contrapartes, os seus interesses e os seus próprios. Ao serem realizadas demandas, concessões e propostas, cada novo aspecto é analisado impactando nas decisões futuras (Odell, 2006).

Aprofundando essa compreensão, Zartman (2010, p. 230, tradução própria)³³ expressa que as negociações, primeiramente envolvem dois lados com capacidades negociativas que ao obterem um acordo resultam em vitórias mútuas:

³² Nas palavras do autor: “*Integrative analysis is a particular type of processual analysis, focusing on phasing or “doing the right thing at the right time.”*” (Zartman, 2010, p. 233).

³³ No original: “*Negotiating is giving something to get something. Because this practice is a mirror-image exercise, it is inadequate to consider negotiation skills to be one-sided, enabling one’s side to ‘win’; one ‘wins’ when the other wins something too, the balance between the two wins to be worked out in the negotiations exchanges.*”

Negociar é dar algo para obter algo. Como essa prática é um exercício de imagem espelhada, é inadequado considerar as habilidades de negociação como unilaterais, permitindo que um lado “ganhe”; um “ganha” quando o outro também ganha algo, o equilíbrio entre as duas vitórias a ser trabalhado nas trocas das negociações.

O produto de uma negociação internacional entre Estados é um acordo entre os governos ou um impasse. O produto desta negociação não diz respeito aos ganhos que esses atores irão gerar futuramente por meio de trocas entre si, mas sim aos termos determinados nos instrumentos internacionais oficiais como tratados ou acordos (Odell; Ortiz-Mena, 2004).

O complemento proposto por Zartman (2010) para a abordagem processual será útil para a pesquisa, pois torna possível identificar, quando é que o tema da navegação pela região da Lagoa Mirim avançou no processo negociador no âmbito da CLM, da fase do diagnóstico para a fase da fórmula ou seja, nos permitirá compreender quando e por que a proposta foi realmente acolhida e passou a ser negociada como um esboço de texto de Acordo. A fase de fórmula é a lacuna preenchida com a pesquisa. A fase dos detalhes iniciou em 2010, com a assinatura do Acordo que avançou para a implementação do projeto. Quadro 2 apresenta um esboço do que se pretende avançar nas pesquisas documentais.

Quadro 2 - Caracterização das fases do processo de negociações para o Acordo da hidrovia

| Diagnóstico | Fórmula | Detalhes |
|--|---------|--|
| 1961 - Acta de Conversaciones Uruguay - Brasil “ <i>El Gobierno del Brasil y el Gobierno del Uruguay Constituirán una Comisión Mista para estudiar los problemas relacionados con la navegación de la Laguna Merín y del sistema hidrográfico correlativo, inclusive la comunicación del océano. [...]”</i> | ? | 2010 - Acordo sobre o Transporte Fluvial e Lacustre na Hidrovia Uruguai-Brasil |

Fonte: Elaborado pelo pesquisador, com base em Zartman (2010).

Zartman (2010) defende a sua contribuição, destacando que é a identificação da fase da fórmula, na qual as partes negociam os princípios gerais que prepara o terreno para os detalhes específicos de um acordo, que permite a maior compreensão de um processo. Ou seja, é justamente a fase sobre a qual não se tem

informações sistematizadas sobre o processo negociador para o qual se pretende contribuir.

A importância do enfoque se dá pelo fato de que na fase da fórmula, ocorreram as primeiras tratativas para o Acordo sobre a implementação da hidrovia. Nesse sentido, possibilita analisar a amplitude desse processo, compreendendo como se chegou à fase de detalhes, iniciadas em 2010 com a assinatura do Acordo e continuará até a implementação final da hidrovia. Zartman (2010, p. 231, tradução própria)³⁴ opina que é essencial constituir recortes das negociações que sejam manejáveis para estudo:

Negociações no sentido mais amplo nunca acabam, sejam sucessos ou fracassos, e dessa forma o objeto precisa ser delimitado para ser administrável. Se as negociações forem bem sucedidas, a questão de implementação, acompanhamento, e efeitos a longo prazo surgem, geralmente resultando em mais negociações, e o estudo de uma única negociação se torna o estudo da história em geral.

Em uma negociação, os principais aspectos são subjetivos. Os atores envolvidos na negociação apesar de serem racionais, o são de maneira limitada. Isso ocorre em razão de que não importa sua formação, origem ou experiência, nenhum negociador é capaz de ter informações completas e perfeitas acerca dos interesses e caminhos de ação das demais partes. Eles são incapazes de considerar todos os desdobramentos possíveis para a negociação ou escolher um caminho impecável de ação. Compreender completamente as possíveis consequências de cada palavra, sinalização ou gesto realizado é uma tarefa impossível. Em função disso que existem oportunidades dos atores, por meio de suas ações, influenciarem o produto de uma negociação (Odell; Ortiz-Mena, 2004).

Para os autores, são as diferentes estratégias adotadas pelos agentes, nas diferentes fases dos processos, que conduzem aos acordos. Portanto, a próxima seção apresentará aspectos conceituais relacionados às ações, definidas na literatura como estratégias de negociação.

3.3 Estratégias de negociação distributivas e integrativas

³⁴ No original: “*Negotiations in the broadest sense never end, whether successes or failures, and so the subject must be delimited to be manageable. If negotiations are successful, the question of implementation, follow-through, and long-term effects arise, usually engaging further negotiation, and the study of a single negotiation becomes the study of broad history.*”

Negociação pode ser entendida como a situação em que duas ou mais partes buscam resolver interesses opostos. Para que uma negociação ocorra, as partes deliberadamente buscam um acordo. Ao visualizar que podem obter mais ganhos a partir disso, ao invés de apenas aceitar as reivindicações iniciais da outra parte ou ir para o conflito, optam por um processo interativo de dar e receber, isto é, ceder em certos pontos em prol de receber em outros (Lewicki; Saunders; Barry, 2014).

Para que processos de negociações avancem, são necessárias ações que sinalizem as intenções das partes envolvidas. Odell e Ortiz-Menza (2004, p. 4-5, tradução própria)³⁵ assim descrevem:

As ações que os negociadores tomam uns com os outros são fundamentais para o processo. Qualquer negociador pode beneficiar de ter em mente um menu de ações que pode realizar em qualquer negociação. Por vezes, estas ações são designadas por estratégias de negociação [...] Para nós, estratégia significa um conjunto de comportamentos ou táticas que são observáveis em princípio e associados a um plano para atingir um determinado objetivo através da negociação.

A partir desse entendimento, toda ação realizada durante uma negociação é oriunda, e, concomitantemente, elemento de uma estratégia de negociação. Entretanto, é preciso destacar que as negociações são processos complexos, mesmo que os agentes envolvidos estejam vinculados a uma racionalidade de satisfazer seus objetivos, ela é limitada. Durante o processo negociativo, os atores não têm acesso às informações completas e não possuem as capacidades para aperfeiçoar os dados. Isto é, os agentes não podem participar de uma negociação com uma ideia de estratégia de negociação pré-concebida e fixa, pois, eles não possuem a capacidade de antecipar todos os possíveis desdobramentos e tópicos a serem discutidos (Odell, 2006).

Quando as negociações são desenvolvidas, as informações começam a fluir entre as partes, bem como os pontos a serem discutidos, o que faz com que as estratégias negociativas sejam postas em prática mediante as condições encontradas, considerando a melhor maneira de atingir os objetivos de cada lado. O

³⁵ No original: “*The actions negotiators take toward one another are central to the process. Any negotiator can benefit from having in mind a menu of things he or she can do in any negotiation. Sometimes these courses of action are called negotiating strategies.[...] For us strategy means a set of behaviors or tactics that are observable in principle and associated with a plan to achieve some objective through bargaining*”

modo como as informações são trocadas e compreendidas em uma negociação podem ter uma influência profunda no resultado.

Delimitar o *reservation value* (o pior possível acordo que a outra parte aceitaria) é um processo difícil, pois esse aspecto é fluído, podendo sofrer influências endógenas à negociação ou de fatores exógenos que ficam em sua esfera. A definição do *reservation value* é um aspecto extremamente complexo que os agentes podem ter dificuldades de compreender seus próprios valores (Odell, 2006). Além disso, se entende o contexto como aspectos aceitos como dados, ou seja, que não são impactados ou alterados, em um curto prazo, pela ação dos negociadores. São exemplos disso as situações de segurança militar dos Estados envolvidos, suas culturas e as instituições políticas domésticas de influência.

As estratégias negociativas são caracterizadas em dois grandes grupos, denominadas distributivas e integrativas. Essas estratégias possuem comportamentos e táticas essenciais para os agentes nas negociações, já que o processo negocial, por si só, envolve posicionamentos e estratégias que são escolhidos subjetivamente pelos agentes, fazendo com que sejam suscetíveis à persuasão, pré-conceitos e manipulação de contextos (Odell, 2006).

No que tange às estratégias distributivas, são conhecidas como situações de ganha-perde, *win-lose*. Nas negociações que se utilizam de estratégias distributivas, comumente os interesses das partes são opostos, estabelecendo um ambiente de competição entre elas, isto é, cada parte busca maximizar seus ganhos em cima da outra parte (Lewicki; Saunders; Barry, 2014). Essa linha de ação é utilizada quando os resultados almejados pelos atores em negociação são conflituosos entre si. Importa ressaltar que a utilização de estratégias distributivas não está restrita à atores poderosos nas negociações, podendo ser utilizada por qualquer envolvido (Odell; Ortiz-Mena, 2004).

Quanto às estratégias integrativas não encaram o ato de negociar como um processo de ganha-perde, mas sim como um processo de ganho mútuo, *win-win*. A gestão tanto do contexto quanto do processo da negociação é vital para os agentes envolvidos satisfazerem as partes, de forma que a cooperação e o comprometimento sejam atingidos. A estratégia integrativa é a utilização de táticas para satisfazer objetivos não conflitantes e que podem ser integrados para ganho mútuo (Odell; Ortiz-Mena, 2004).

Sendo estratégias opostas, os comportamentos e táticas utilizadas diferem-se. No que se refere às estratégias distributivas, o enfoque recai na ausência de cooperatividade; na individualidade; na falta de compromisso; e na competitividade. Enquanto isso, as estratégias integrativas focam as atitudes compromissórias; coletividade; e por fim reciprocidade e mutualidade.

Sob a perspectiva das estratégias distributivas, o comportamento individual diz respeito a desconsiderar os meios coletivos de satisfazer objetivos e focar na obtenção dos objetivos de maneira individual. A coletividade, a relação entre os atores, assuntos ou temas que sejam prezados pela outra parte são postos de lado por objetivos e interesse particulares, ignorando soluções que podem satisfazer os objetivos de cada um coletivamente (Abigail; Eden; Ideris, 2016). Ações a serem observadas nesse comportamento são o não compartilhamento da urgência de questões importantes à outra parte ou comum às partes, a recusa em realizar concessões, e a desconsideração de informações pertinentes e desejos da outra parte (Odell; Ortiz-Mena, 2004).

Uma tática distributiva para obter valor de sua contraparte pode ser orientar a discussão a um ponto de referência que seja favorável à sua própria posição. A partir disso, é possível que os negociadores se utilizem de fatores externos como *currency* para a negociação. Essa tática é mais efetiva quando os negociadores conseguem introduzir um novo item ou perspectiva política em um *policy frame* já existente.

No que se refere ao comportamento não cooperativo, significa resistência às soluções e posições apresentadas pelos outros agentes na negociação (Abigail; Eden; Ideris, 2016). Com acesso aos desejos e intenções da outra parte, o agente pode compreender os limites e os fins envolvidos e capitalizar em cima deles Lewicki; Sanders; Barry, 2014). As táticas implementadas por usuários com esse comportamento são a desconsideração de informações pertinentes e desejos oriundos da contraparte.

Em relação à falta de atitude compromissória, é um comportamento que os atores usam para que a posição da outra parte seja debilitada. Fazer com que o processo de negociação se prolongue ou realizar ameaças a sua conclusão são fatores capazes de fazer com que os atores alterem suas demandas a fim de se chegar em uma resolução. O objetivo do agente nessa ação é tornar determinados pontos, como custos e resultados, mais ou menos atraentes à outra parte de forma

que satisfaça seus interesses. Aqueles que não estão sofrendo pressão do tempo para conclusão da negociação acabam por aumentar seu poder de barganha (Lewicki; Sanders; Barry, 2014).

Já o comportamento competitivo é utilizado por atores como forma de satisfazer o maior número de objetivos próprios na negociação. Nesse comportamento, há a concepção de que é por meio da competição que os atores conseguem atingir o maior ganho, logo abdicam da cooperação no processo (Abigail; Eden; Ideris, 2018). Os aspectos e noções presentes na negociação são moldados pelos agentes de maneira a suprir seus interesses às custas da outra parte (Lewicki; Sanders; Barry, 2014).

A apreciação de temas de interesse particular e a opção por alternativas unilaterais são ações desse comportamento, igualmente como a manipulação de informações e iniciar as negociações com demandas robustas (Odell; Ortiz-Mena, 2004). Ademais, não cumprir compromissos acordados previamente e dificultar o acordo de novos pode levar a minar as relações futuras entre as partes (Abigail; Eden; Ideris, 2018).

Tomando como referência os comportamentos distributivos característicos levantados na literatura, foram categorizadas táticas para analisar o seu emprego nas ações das representações no âmbito da CLM (Figura 7).

Figura 7 - Táticas distributivas características de estratégias negociativas distributivas



Fonte: Elaborado pelo autor a partir do referencial teórico.

Avançando para os comportamentos integrativos, apresentar uma postura de compromisso torna a elaboração de alternativas que satisfaçam a todos mais facilmente. O comprometimento, confiança e, mais uma vez, a honestidade são aspectos importantes nas estratégias integrativas (Abigail; Eden; Ideris, 2018). Sendo assim, a tomada de compromissos e a satisfação dos mesmos são táticas correspondentes.

Nessa linha, táticas integrativas características referem-se a ações que podem promover ganhos mútuos, como por exemplo, compartilhamento de informações para explorar problemas comuns ou ameaças; troca de concessões que beneficiam mais de uma parte na negociação, diferenciando-se de uma concessão sem compensação.

Destaca-se que a coletividade é intrínseca à estratégia integrativa em virtude de que considera o bem-estar da outra parte como fator básico na negociação. Quando agindo coletivamente, os agentes estão dispostos a ceder em suas reivindicações em prol dos interesses dos parceiros (Abigail; Eden; Ideris, 2018). Há, simultaneamente, um esforço em atender pontos em comum às partes e na minimização de diferenças (Lewicki; Sanders; Barry, 2014). Consequentemente, ações a serem identificadas são: empenho na resolução de obstáculos mútuos, disposição em considerar e auxiliar nas reivindicações feitas pelos parceiros; e realizar concessões sem compensação (Odell; Ortiz-Mena, 2004).

Por fim, nas estratégias integrativas, há reciprocidade e mutualidade. A ocorrência de um fluxo livre de informações é essencial para os agentes envolvidos, pois a troca de informações é vital para que sejam debatidos pontos que obstruem o desfecho das negociações. Nesse movimento é gerada uma relação honesta e informada que os parceiros não são suprimidos no desenrolar do processo. A noção das necessidades e interesses das partes envolvidas na negociação é um fator que possibilita a conquista coletiva mútua, em razão de que somente após o conhecimento dessas prioridades será possível satisfazê-las.

Ao compreender as prioridades da outra parte, em situações em que elas não são semelhantes, existe maior incentivo para troca de informações e assim aumentar o ganho mútuo das partes (Abigail; Eden; Ideris, 2018; Lewicki; Sanders; Barry, 2014). Se qualificam como ações integrativas nesse sentido, a troca de documentos e informativos, a comunicação e intercâmbio entre agentes estatais das duas partes, como também pronunciamentos públicos que exaltem o parceiro e evitam críticas ou culpabilização (Odell; Ortiz-Mena, 2004).

Contudo, é importante destacar que mesmo nas estratégias integrativas determinados momentos são compartilhados com as distributivas. É possível a descaracterização de uma estratégia integrativa, mas somente quando ocorre a presença majoritária de aspectos distributivos. A atuação dos atores para defesa e promoção de sua visão de alternativa ideal, mesmo com interesse em um resultado mutuamente benéfico, abrange um comportamento característico das ações distributivas. Como resultado, a maneira com que o processo negociativo é conduzido, tal qual na distributiva, se feito de forma inadequada pode ocasionar na deterioração da relação entre as partes envolvidas (Lewicki; Sanders; Barry, 2014), assim como em impasses (Odell; Ortiz-Mena, 2004).

Tomando como referência os comportamentos integrativos característicos levantados na literatura, foram categorizadas táticas integrativas para analisar o seu emprego nas ações das representações no âmbito da CLM (Figura 8).

Figura 8 - Táticas integrativas características de estratégias negociativas integrativas



Fonte: Elaborado pelo autor no NVivo a partir do referencial teórico.

As estratégias distributivas e integrativas têm especificidades e suas táticas características podem ser distribuídas em um espectro, no qual uma extremidade é totalmente distributiva, enquanto a outra extremidade é totalmente integrativa. A estratégia totalmente distributiva é utilizada em contextos em que o agente busca obter valor à custa da contraparte e defender-se do movimento recíproco. Nesse cenário, os objetivos estão em conflito com os da outra parte, fazendo com que sua utilização proporcione desfechos conflitantes e impasses, minimizando as oportunidades de ganho mútuo na negociação. Uma estratégia distributiva defensiva é um conjunto de táticas que são postas em prática para igualar as táticas distributivas empregadas pelas contrapartes, como forma de evitar a perda de valor.

No que toca às estratégias puramente integrativas, abrangem táticas para a obtenção de objetivos não conflitantes, que assim ampliam a oportunidade de ganhos mútuos. Contudo, seu uso pode abrir uma janela de risco à exploração por sua contraparte, sendo sua utilização algo não definitivo, muito menos imutável em sua essência. A escolha por uma estratégia pode ser feita baseada em momentos e contextos da negociação, desse modo existem cenários onde o mais benéfico pelos agentes é a escolha por comportamentos e táticas tanto distributivas quanto integrativas.

A combinação pode ser feita de maneira simultânea, sendo então utilizadas ao mesmo tempo características das duas estratégias, ou sequencialmente, onde uma estratégia é adotada posteriormente a utilização da outra na mesma negociação. Nessa direção, o espectro de estratégias negociativas vai de totalmente distributiva, podendo passar para distributiva mesclada, para balanceada, e terminando em integrativa mesclada (Odell, 2006). Convém salientar que apesar do

espectro contar em uma de suas extremidades com a noção de estratégia totalmente integrativa, a realidade das negociações internacionais torna muito difícil de encontrar-se tal aplicação (Odell; Ortiz-Mena, 2004).

É ponto central do processo as ações que os agentes negociadores tomam entre si. A utilização de estratégias negociativas são possíveis ações que esses agentes acreditam possibilitar a eles obterem benefícios nesse processo (Odell; Mena, 2004, p. 18).

A mera transmissão de solicitações e informações para outras delegações está longe de ser suficiente para atingir sinalização, persuasão e acordo eficazes. Em um contexto marcado por blefes e movimentos táticos, explicações e argumentações repetidas são necessárias para persuadir os outros a adotar a interpretação da situação e aumentar o grau de "crença" dos parceiros na posição de negociação de cada um. Isso é verdade mesmo em casos em que uma parte está fazendo uma concessão objetivamente importante, porque os outros tendem a questionar a intenção por trás de tal movimento.³⁶

Isso posto, serão estipulados como pontos de averiguação para a pesquisa, a adoção de estratégias negociativas pelos atores nas interações nos espaços institucionais da CLM para os avanços na proposta da hidrovia. Assim sendo, a próxima seção apresentará os procedimentos metodológicos envolvidos no estudo investigativo.

3.4 Operacionalização Metodológica

A pesquisa envolveu abordagem qualitativa, utilizando-se de fontes primárias (documentos) e secundárias (bibliografia e outras publicações disponíveis sobre o tema). Tal abordagem tem cunho interpretativo no qual o pesquisador busca respostas para questões socialmente construídas. Como um processo interpretativo, cabe ao pesquisador identificar e coletar materiais relativos ao problema, para então analisá-los e escrever a respeito. As interpretações feitas com base nos textos e documentos analisados, geram o texto de pesquisa. Nesse ponto, métodos de

³⁶ No original: “*The mere transmission of requests and information to other delegations is far from sufficient to achieve effective signaling, persuasion and agreement. In a context marked by bluffing and tactical moves, repeated explanation and argumentation are needed to persuade others to adopt one's interpretation of the situation and raise the degree of 'belief' of partners in each one's negotiating position. This is true even in cases Where a party is making an objectively important concession, because others tend to question the intent behind such a move.*”

controle de dados e os modelos de análise auxiliados por recursos computacionais podem ser ferramentas úteis para auxiliar o pesquisador (Denzin; Lincoln, 2006).

Para Rojas Soriano (2004) a pesquisa documental oportuniza explorar fontes diversas como pareceres, relatórios, atas, certidões e demais documentos informativos arquivados em instituições. Acrescenta-se ainda que as fontes documentais são importantes para detectar mudanças nas crenças e comportamentos sociais (Gil, 2008).

Na presente pesquisa, as fontes primárias documentais consistem nas atas das reuniões da CLM disponíveis, produzidas no intervalo temporal de 1963 a 2016, como também, os instrumentos internacionais como Acordos e Tratados pertinentes ao tema, sendo o período de análise delimitado a partir da primeira reunião até a última reunião subsequente a assinatura do Acordo da Hidrovia Uruguai-Brasil de 2010 que se obteve acesso. Quanto às fontes secundárias foram consideradas as fontes bibliográficas que constituíram o quadro teórico-conceitual interpretativo que possibilitou o protocolo para a análise dos conteúdos. Esta técnica é útil para analisar e comparar vários textos, seja do mesmo tipo ou durante um determinado período de tempo (Bauer, 2008). Para Bardin (2011), a análise de conteúdo envolve:

[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens (Bardin, 2011, p. 48).

O protocolo foi elaborado com a categorização das estratégias negociativas com base nos autores que fundamentam a pesquisa (Odell; Ortiz-Mena, 2004; Odell 2006; 2013; Abigail; Eden; Ideris, 2018; Lewicki; Saunders; Barry, 2014). Primeiramente, a categorização inicia-se pela apresentação dos conceitos das estratégias distributivas e integrativas. Em seguida, são explicitados os comportamentos e ações características dos agentes negociadores, indicada na literatura para cada estratégia. A delimitação e observação de táticas, ou ações, são essenciais para pesquisa em razão de que as mesmas resultam do comportamento, isto é, da adoção de uma das estratégias. Desse modo, torna-se possível buscar nas atas evidências de comportamentos característicos que auxiliem na análise das estratégias negociativas adotadas.

O Quadro 3 apresenta de forma resumida a operacionalização dos conceitos norteadores da pesquisa.

Quadro 3 - Operacionalização dos conceitos de estratégias integrativas e distributivas

| Instituição | Estratégias de Negociação | Táticas (Ações e Comportamentos Característicos) |
|--|---------------------------|--|
| Comissão Mista Brasileira-Uruguai para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (CLM) | Integrativas | <p>Ênfase em: Coletividade; atitudes compromissórias; reciprocidade e mutualidade.</p> <p>Desenvolvimento de aspectos técnicos; compartilhamento de informações; destaque a importância e interesse comum; Emissão de elogios; e promoção de debates e ações.</p> |
| | Distributivas | <p>Ênfase em: Ausência de cooperatividade; individualidade; falta de compromisso; competitividade.</p> <p>Posicionamento público unilateral; manipulação de informações; demandar concessões unilateralmente; descredibilização da outra parte; ignorar demandas; e evitar soluções e preocupações importantes a outra parte</p> |

Fonte: elaborado pelo autor com base nos autores que fundamentam a pesquisa.

Para Denzin e Lincoln (2006), métodos de controle de dados e modelos de análise auxiliados por recursos computacionais podem ser ferramentas úteis para auxiliar o pesquisador na análise qualitativa. Visando a gestão dos dados coletados de maneira otimizada, bem como a análise das categorias selecionadas, a pesquisa utilizou do *software* do NVivo. Trata-se de um *software* de análise de dados qualitativos, que auxilia na identificação de padrões e conexões nos arquivos analisados (Lumivero, s.d.).

A codificação foi elaborada a partir dos conceitos de estratégias integrativas e distributivas. Dessa forma, elaborou-se a hierarquia temática com base nas táticas (ações e comportamentos característicos de estratégias integrativas e distributivas) de negociação, sendo assim “nós” das referidas codificações. Os nós são a articulação entre o conceito e a operacionalização, ou seja, entre a estratégia e os meios para aplicá-lá. As táticas (nós) foram apuradas nos documentos e associadas a uma das duas estratégias negociativas (codificações).

Constituíram as unidades analisadas, denominadas de casos, as representações na CLM (a Seção brasileira e a Delegação uruguaia). Os casos são

o que há de concreto na pesquisa. O uso das estratégias e o emprego de táticas características foram elementos de busca.

Por fim, a operacionalização da pesquisa se deu por meio da classificação com base no cruzamento dos casos (Seção brasileira; Delegação uruguaia) com os nós (táticas = ações e comportamentos). Consequentemente, a análise deste produto possibilitou identificar as estratégias adotadas por Brasil e Uruguai na CLM que possibilitaram avançar o processo negociador até a assinatura do Acordo no ano de 2010, bem como, composição do perfil negociativo das representações dos dois Estados para o tema analisado.

4 Resultados e Discussões

Neste capítulo, são apresentados e discutidos os resultados da pesquisa. Inicia-se com um relato sobre o trabalho de campo realizado para a coleta dos documentos a serem analisados; apresenta-se uma sistematização das reuniões da CLM ao longo dos anos, são apresentados e discutidos os resultados da análise do conteúdo das atas localizadas e traçado o perfil das representações sobre o tema em questão.

4.1 Identificação das atas disponíveis e conteúdos

Para o desenvolvimento da pesquisa, foi necessária a obtenção dos documentos a serem analisados (atas das reuniões ordinárias da CLM). Ao iniciar esse processo, foi constatada a inexistência da sua consolidação nos acervos em um arquivo ou repositório. Em razão disso, inicialmente foi realizada a identificação dos locais e instituições que continham algum dos documentos almejados para pesquisa de forma a solicitar o acesso.

Foram identificados como recipientes de parcialidade das atas os seguintes: a Agência para o Desenvolvimento da Lagoa Mirim (ALM), localizada em Pelotas-RS; a sede da Comissão Mista Brasileiro-Uruguai para o Desenvolvimento da Bacia Lagoa Mirim (CLM) em Trinta e Três no Uruguai; e o Ministério das Relações Exteriores (MRE) em Brasília-DF. A partir desse ponto, uma mensagem foi enviada a as referidas instituições com o intuito de apresentar a pesquisa, seus objetivos e requerer acesso ao acervo das atas armazenadas nos diferentes locais. As duas primeiras instituições responderam positivamente à solicitação³⁷.

Desta forma, o planejamento da fase da coleta documental considerou, principalmente, deslocamentos, aspectos financeiros e janelas de acesso. As atas, ao serem coletadas, seriam digitalizadas de maneira a proporcionar o acesso instantâneo, em razão de localização geográfica, para investigação. Destaca-se esse trabalho com um relevante subproduto da pesquisa, uma vez que todos os documentos obtidos serão organizados e disponibilizados em um repositório futuramente divulgado.

A coleta teve início no acervo da sede da ALM devido sua localização (localizado em acervo especial, na biblioteca da Universidade Federal de Pelotas no

³⁷ Até fevereiro de 2025, não houve retorno por parte do MRE.

campus Anglo) no município de Pelotas-RS. A obtenção do material teve início com a localização de oito caixas do acervo documental da ALM. A Figura 9 ilustra o momento da localização das caixas com os documentos no acervo físico. Na sequência, as caixas foram levadas à sede da ALM, localizada na rua Lôbo da Costa, nº 477, onde o pesquisador trabalhou para digitalizar.

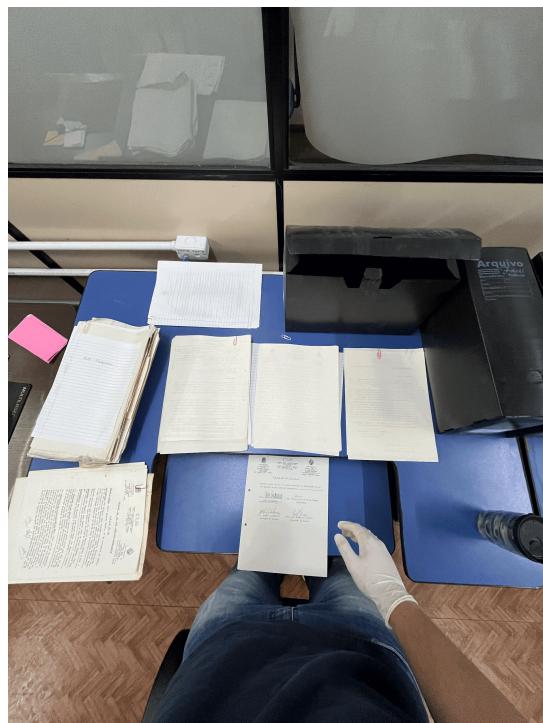
Figura 9 - Localização das Atas da CLM no acervo físico da Agência da Lagoa Mirim - Pelotas-RS



Fonte: Acervo do pesquisador, 2024.

Ao longo do mês de novembro de 2024 os documentos armazenados nessas caixas de arquivos foram analisados e identificados, com aqueles pertinentes à pesquisa, tendo sido digitalizados (Figura 10). Importa destacar que, para efetuar o processo de manuseio e digitalização, tanto para a conservação da integridade física dos documentos quanto para a preservação da saúde do pesquisador, foram utilizadas luvas e máscaras.

Figura 10 - Digitalização das atas físicas do acervo Agência da Lagoa Mirim



Fonte: Acervo do pesquisador, 2024.

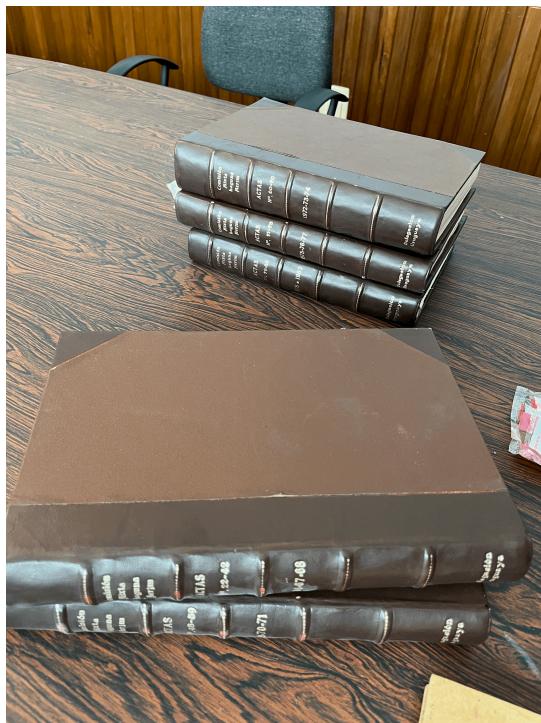
O saldo final foi de sessenta atas digitalizadas, compreendendo desde a década de 1960 até os anos 2010s. Além disso, também foram digitalizadas mais de cinquenta atas disponíveis das reuniões da Subcomissão Permanente da CLM, órgão criado para, em um primeiro momento, auxiliar nas considerações acerca do relatório final do Projeto Jaguarão em 1971 (CLM, 1971), como também de três das reuniões da Seção Brasileira na CLM para material de apoio à pesquisa. Ao final do processo as caixas foram devidamente devolvidas ao acervo documental da ALM.

Verificados os documentos faltantes, foi programado o deslocamento para a sua localização no acervo da CLM, sede da Delegação Uruguaia em Trinta e Tres (Uruguai). A viagem ocorreu em duas datas: 09 de dezembro de 2024; e 21 de janeiro de 2025³⁸, em razão de que mesmo realizando contato prévio sobre a primeira visita e a necessidade dos documentos identificados, ao chegar no órgão, apesar da hospitalidade e cordialidade, as atas ainda não haviam sido coletadas e transladadas até o prédio.

³⁸ O deslocamento para a sede da CLM em Trinta e Três, no Uruguai, foi planejado a partir da obtenção de apoio financeiro do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas, para realização de saída de campo. Edital Pesquisa de Campo 2024/2024.

Como efeito, essa ida à Trinta e Três foi útil para inteirar-se das infraestruturas físicas da sede da Delegação Uruguaia e, paralelamente, oportunizar interações com seus delegados. Na segunda visita à sede, os documentos estavam dispostos entre seis diferentes volumes encadernados, como é possível observar na Figura 11, nos quais em suas lombadas identificavam o intervalo das atas neles contidas. Estavam à disposição as atas numeradas de 1 a 86, como também seus anexos. Com base nas atas já coletadas na sede da ALM, não havia a necessidade de digitalizar todas as ali disponíveis, sendo o produto da visita a digitalização de quarenta e oito documentos. As atas foram referentes às seguintes reuniões: 1^a a 20^a; 33^a a 40^a; 58^a; 61^a a 63^a; 66^a a 70^a; 72^a a 77^a; e 82^a a 86^a.

Figura 11 - Localização das Atas da Comissão Mista Brasileira-Uruguai para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (CLM) no acervo físico da CLM - Trinta e Tres - Uruguai



Fonte: Acervo do pesquisador, 2024.

O saldo total de coleta para a pesquisa foi de cento e oito atas das reuniões da CLM digitalizadas e armazenadas na nuvem. Com relação aos anexos obtidos, apesar de terem sido digitalizados, não foram levados em consideração para análise mediante escassez de relevância dos tópicos pautados, para o objetivo da pesquisa.

No primeiro momento, o tratamento preliminar adotado foi uma sistematização tomando como base a leitura dos documentos. Essa sistematização foi realizada a partir da inserção de dados identificados nos documentos em uma tabela no Excel³⁹. Os aspectos observados foram: o ano da realização da reunião que a ata faz referência; o município em que a reunião foi realizada; a presença da temática da navegação; a presença da temática da Hidrovia Uruguai-Brasil ou semelhantes; a ordem do dia da reunião e por último, anexos e observações relevantes presentes no documento.

4.2 Sistematização das Reuniões

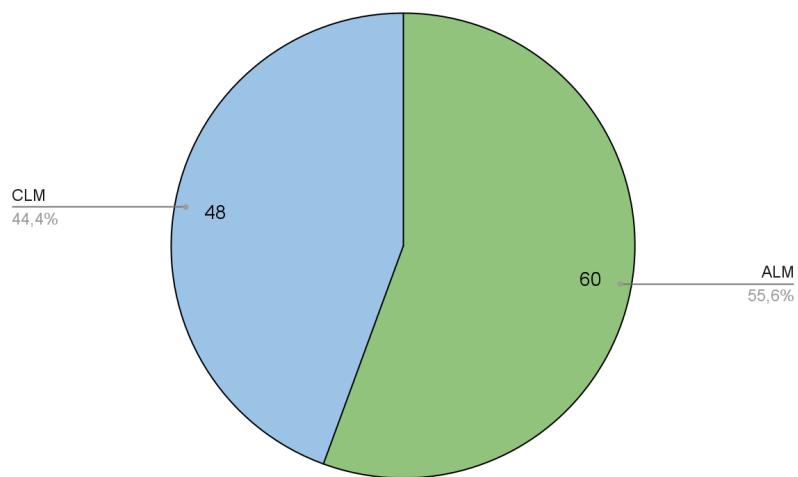
O produto da sistematização facilitou delimitar quais atas abordavam de forma direta ou indireta temáticas de navegação e da implementação de uma hidrovia na bacia da lagoa Mirim. Esse processo também favoreceu a compreensão do cenário em que as reuniões foram realizadas ao longo das diferentes décadas.

A caracterização inicial envolveu a identificação de qual reunião estava sendo retratada na ata analisada e em qual instituição estava armazenada fisicamente. A Figura 12 representa a disposição encontrada durante a análise, que são sessenta atas fisicamente no acervo da ALM e quarenta e oito obtidas no acervo da CLM no Uruguai⁴⁰.

³⁹ Em razão de conter dados do pesquisador, o documento suplementar não será público. O seu acesso pode ser solicitado diretamente ao pesquisador.

⁴⁰ O número apresentado aqui é referente às atas coletadas para a pesquisa após a coleta na ALM. O acervo uruguai engloba na sua totalidade as atas numeradas de 1 a 86.

Figura 12 - Local de armazenamento das atas das reuniões da Comissão Mista Brasileira-Uruguai para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (CLM)



Fonte: Elaborado pelo pesquisador, com base nos dados coletados na pesquisa.

O próximo elemento a ser destacado foi a observação da continuidade das reuniões ao longo do tempo, do mesmo modo que observar a possível ocorrência de períodos extensos sem reuniões. Foi constatada a realização de cento e dezoito reuniões da CLM entre os anos de 1963 e 2016. O processo de obtenção dos documentos para a pesquisa, propiciou o agrupamento de cento e oito do total de atas elaboradas, perfazendo um percentual de 91,5%. No que tange aos documentos faltantes, fazem referência as seguintes reuniões: 87^a a 91^a; 97^a; 99^a; 114^a; 115^a e 117^a, e na ausência de registros, não foi possível saber ao certo o ano em que ocorreram. Diante da ausência da ata de 2010, na qual houve a assinatura do Acordo, foram consideradas atas posteriores na tentativa de suprir essa lacuna e contextualizar as negociações para a implementação da hidrovia e a retomada da navegação.

O local de realização das reuniões foi, em sua maioria, em cidades que contavam com sedes permanentes das representações na CLM, como Montevidéu e Trinta e Três no Uruguai, e Porto Alegre e Pelotas no território brasileiro. A diferença entre a realização das reuniões em municípios uruguaios para aquelas no Brasil não foi tão significativa, com quarenta nove reuniões acontecendo no Uruguai e cinquenta e nove no Brasil. O Quadro 4 concentra todas as cidades que receberam reuniões e sua quantidade.

Quadro 4 - Reuniões da Comissão Mista Brasileira-Uruguai para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (CLM) por município

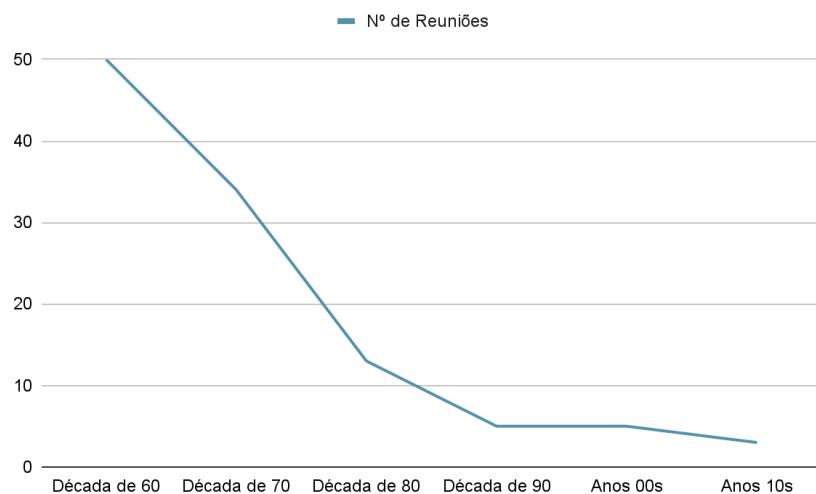
| Cidade | Nº de Reuniões Realizadas |
|--------------------|---------------------------|
| Montevidéu, URU | 45 |
| Porto Alegre, BR | 40 |
| Pelotas, BR | 9 |
| Brasília, BR | 7 |
| Trinta e Três, URU | 3 |
| Rio de Janeiro, BR | 2 |
| Jaguarão, BR | 1 |
| Bella Unión, URU | 1 |

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos documentos coletados na pesquisa.

No que diz respeito ao compromisso com a realização de reuniões, é perceptível o engajamento das partes no início do funcionamento da CLM. A análise dos dados revela que entre os anos de 1963 (o ano de sua instalação) e 1979 houve no mínimo duas reuniões da CLM por ano. No ano de 1968 foram realizadas dez reuniões ordinárias, sendo o maior número em um ano da história da instituição . O período também foi no qual mais ocorreram reuniões entre as partes, concentrando oitenta e quatro reuniões realizadas em dezesseis anos.

Para efeito de comparação, nos vinte e seis anos seguintes (1980-2016) foram realizadas trinta e quatro reuniões. Dessa forma, é concebida a noção que os primeiros quinze anos de atuação da comissão foram os que contaram com maior engajamento e proatividade das partes. A Figura 13 ilustra essa informação, expondo a queda do número de reuniões realizadas por década na CLM.

Figura 13 - Quantidade de reuniões da Comissão Mista Brasileira-Uruguai para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (CLM) por década



Fonte: Elaborado pelo pesquisador, com base nos dados coletados na pesquisa.

Durante o ápice de sua atuação, havia intensa participação de representantes de alto escalão dos governos de Uruguai e Brasil. A figura dos Ministros de Relações Exteriores dos dois países, do Interior pelo lado brasileiro e do Planejamento pelo uruguai, eram recorrentes, mesmo que alguns participando de maneira mais ativa do que outros (CLM, 1972). Ainda, também não eram atípicas visitas presidenciais às reuniões ou instalações da comissão (CLM, 1969). Foi após a segunda crise do petróleo, ao final da década de 70, quando os encontros da CLM já estavam começando a diminuir, que suas iniciativas também diminuíram, tanto em escopo quanto em magnitude. A partir desse momento, a representação uruguaia arrefeceu sua contribuição financeira à comissão com a justificativa de que “[...] a atual situación económica mundial también se fez sentir em nosso país, o que significa que as possibilidades de investimentos serão muito limitadas.”⁴¹ (CLM, p. 2-3, 1982).

A dispersão dos encontros da Comissão não foi um fato ignorado pelos envolvidos. Nos momentos nos quais houve hiatos de reuniões, na retomada os delegados fizeram questão de destacar a importância da continuidade dos encontros que propiciam a atuação da comissão. Na 85^a reunião, o líder da Delegação Uruguaia, e naquele momento presidente da comissão, destacou o encorajamento

⁴¹ No original: “[...] la actual situación económica mundial se ha hecho sentir también nuestro país, por lo que serán muy limitadas las posibilidades de inversiones económicas”.

de seu governo para o restabelecimento das ações e conversas binacionais na comissão (CLM, 1982). Já em 2006, na 111^a reunião e após seis anos da realização da anterior, tanto atores brasileiros quanto uruguaios, como primeira manifestação, transmitiram a satisfação de seus governos com a retomada das conversas na comissão para o desenvolvimento da bacia da lagoa Mirim (CLM, 2006).

É relevante salientar também que, apesar de sua importância operacional para a CLM, os dados aqui apresentados não consideram as reuniões da Subcomissão Permanente da CLM. Como citado anteriormente, o órgão foi concebido na 58^a reunião em 1971 para realizar uma avaliação do relatório final do Projeto Jaguarão elaborado pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) (CLM, 1971). Considerando sua eficiência na tarefa, as representações resolveram promover a subcomissão à condição de permanente, de maneira a auxiliar a marcha das atividades da CLM e seu funcionamento entre reuniões (CLM, 1972). Sua exclusão da análise justifica-se pelo fato de que, embora tenha papel relevante dentro da CLM, sua atuação não é relevante para o avanço do tema da hidrovia na lagoa Mirim.

Ressalta-se que a pesquisa diferenciou as temáticas da navegação e da hidrovia. O tema da navegação não aborda somente aspectos que dizem respeito à implementação de uma hidrovia, como estudos acerca de infraestruturas portuárias para atendê-la. Questões técnicas, como levantamento batimétrico ou estudo de demanda por transporte de cargas por navegação na lagoa Mirim, são inseridos na temática da navegação independentemente da temática da hidrovia.

Sendo assim, quando é visualizada a presença do tema de navegação na ata não necessariamente ocorre o tema da hidrovia, enquanto que quando ocorre a identificação do tema da hidrovia obrigatoriamente há a presença do tema da navegação. Isto é, o tema da navegação é inerente ao assunto da hidrovia⁴².

A leitura e análise do conteúdo das atas disponíveis, revelou que do total de cento e oito, apenas quinze continham a temática da navegação em seus textos, ou seja, somente 13,8% das reuniões investigadas tratavam sobre a questão da navegação.

⁴² Na Tabela utilizada para a sistematização, a identificação dos temas se deu mediante a leitura das atas, tendo sido preenchido com a palavra “Sim” ou “Não” nas respectivas colunas. A partir de sua presença, o assunto no qual surgiram as temáticas é destacado em negrito na coluna de ordem do dia e dos assuntos tratados na reunião.

Destaca-se que a primeira referência à navegação ocorreu na nonagésima segunda reunião em 1988, vinte e cinco anos após a primeira reunião. Apesar de constar nas Notas Reversais e no Tratado de 1977 como um dos temas focais de atuação da comissão (CLM, 1963; 1965; 1974; Brasil, 1977a), no primeiro momento, esse fato não se traduziu em realidade na lista de prioridades das representações brasileira e uruguaia.

No que remete ao tema da hidrovia, o debate é ainda mais recente. O indício de debate sobre a constituição de uma hidrovia na bacia da lagoa Mirim surge na ata referente à 106^a reunião, realizada em 1997 no município de Montevidéu no Uruguai. A passagem versava sobre um movimento inicial por parte das duas delegações para discutir internamente a retomada da hidrovia na lagoa Mirim, onde “*La CLM decide que las respectivas Delegaciones, a través de los Organismos Nacionales competentes, coordinarán acciones que permitan elaborar un informe preliminar que determine la prefactibilidad de reactivar la Hidrovía.*” (CLM, p. 2, 1997).

É possível conjecturar que essa reinserção do tema, tenha sido impulsionada por fatores exógenos à CLM, como por exemplo, as discussões sobre a melhoria da infraestrutura entre os países latino-americanos no contexto das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)⁴³ (Veiga, 1997). Pedro da Mota Veiga (1997, p. 7), discutiu essa questão, chamando como prioritário o tema para os países latino-americanos:

O início das discussões acerca da conformação futura de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) fornece a oportunidade para que se analisem as relações entre infra-estrutura e processos de integração, em um contexto todavia muito mais complexo- para o Brasil- do que o do MERCOSUL. Esta complexidade adicional deriva do fato de a negociação da ALCA envolver países que apresentam níveis de desenvolvimento muito superiores ao do Brasil e que se beneficiam de redes de infra-estrutura qualitativa e quantitativamente superiores às disponíveis nos países latino-americanos.

Deste ponto em diante, o tema da hidrovia esteve presente como pauta em nove das dez reuniões seguintes. Apesar de não ser um número expressivo comparado a totalidade das atas, ponderando com base nas atas que continham questões sobre a navegação, chegam a representar 80% delas. A questão da

⁴³ Embora as negociações da ALCA não tenham avançado, a questão da infraestrutura avançou com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que remodelou o plano que posteriormente avançou com a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), voltada especificamente para a América do Sul.

hidrovia se tornou um dos focos da atuação da CLM, a partir do final da década de 90, semelhantemente como foi o Projeto Jaguarão na década de 60 e 70⁴⁴. É pertinente realçar que esse apontamento diz respeito às atas disponíveis para análise.

Alicerçado na sistematização realizada, as atas com presença do tema de navegação e/ou da hidrovia, as quinze atas entre 1988 e 2016, foram selecionadas para uma análise de conteúdo aprofundada, com vistas explorar a adoção de estratégias negociativas para a retomada/implementação da navegação na bacia da Lagoa Mirim. A justificativa, como apresentado anteriormente, é que o interesse da CLM evolui para a retomada da hidrovia na medida em que ocorrem debates sobre navegação nas reuniões. Considerando o tema da hidrovia um produto das questões de navegação, é pertinente a pesquisa observar a interação das representações, e as estratégias adotadas por elas, nesse âmbito.

4.3 Análise de conteúdo das atas das reuniões para o tema da hidrovia

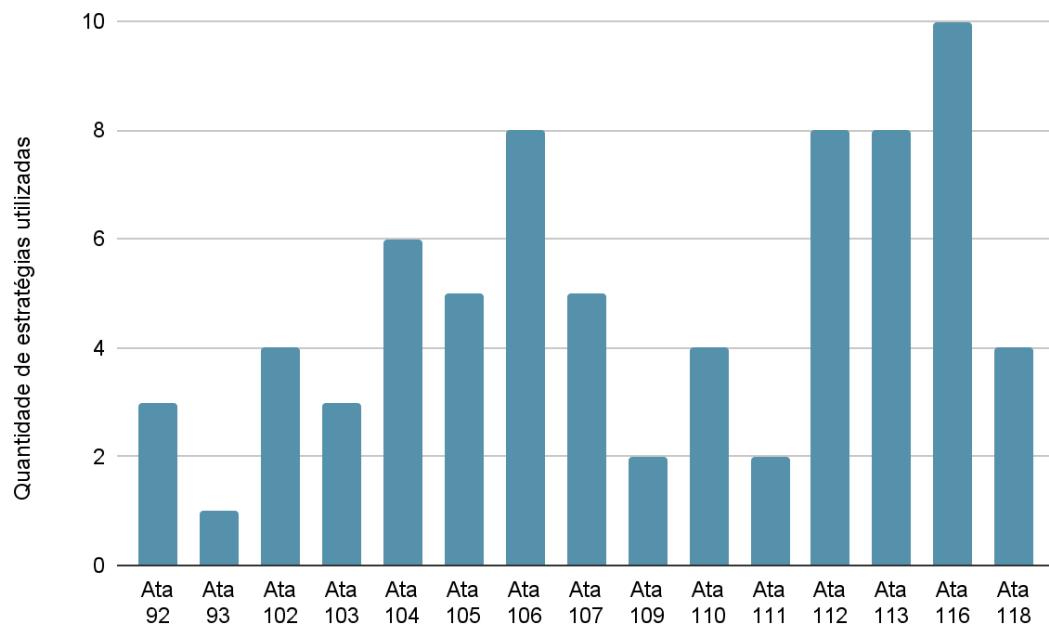
Para organização dos dados coletados, bem como para sua análise, foi utilizado o *software* de análise qualitativa NVivo, por sua facilidade para identificação de padrões e conexões nos arquivos analisados. As categorias das estratégias negociativas para a pesquisa foram elaboradas *a priori*⁴⁵, funcionando como ferramentas para articular o conceito de estratégias negociativas e sua operacionalização, ou seja, os meios para aplicá-lá.

O produto do estudo investigativo foi a captação de 73 usos de estratégias negociativas em questões de navegação e da hidrovia Uruguai-Brasil. Ao menos uma tática (ação) foi identificada e caracterizada em cada documento analisado, sendo que a reunião que apresentou o maior uso atingiu a quantidade de dez (Figura 14).

⁴⁴ Projeto de desenvolvimento regional desenvolvido no âmbito da CLM a partir de cooperação técnica entre a instituição e a FAO por meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (Fernandes, Cortelletti e Collares, 2021).

⁴⁵ Figura 7 e Figura 8.

Figura 14 - N° de táticas negociativas identificadas por reunião

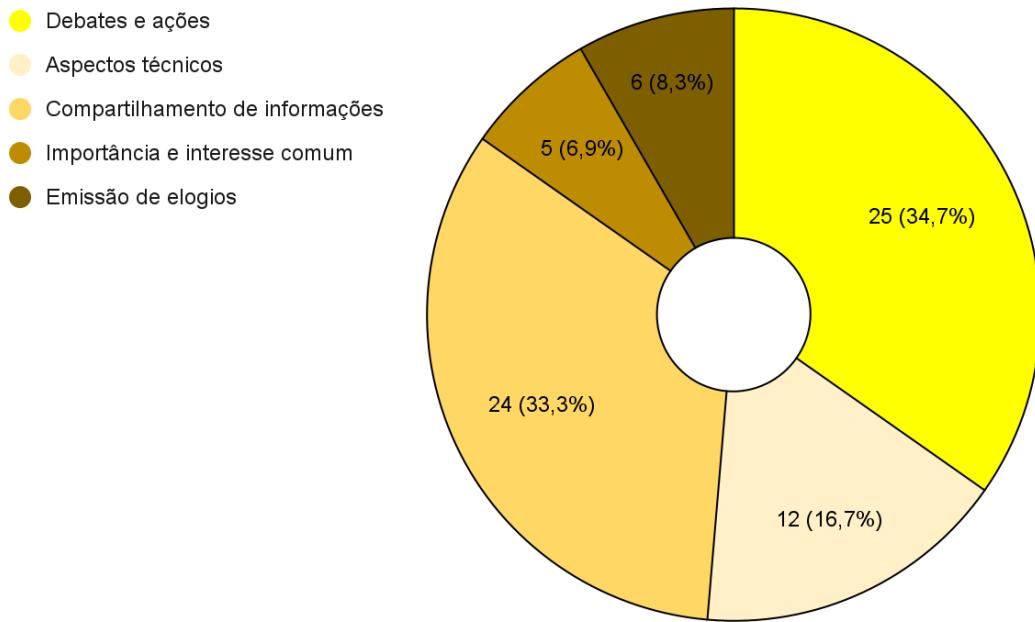


Fonte: Elaborado pelo pesquisador, com base nos dados coletados na pesquisa.

Apesar do uso frequente das táticas nas interações e debates entre as representações, a proporção entre integrativas e distributivas foi discrepante. O emprego de táticas integrativas representaram 98,6% do total, isto significa 72 das 73 identificações, sendo evidenciado somente uma única utilização de estratégia distributiva, significando um impressionante 1,4%.

Observando as táticas integrativas identificadas, todas as categorizações constituídas foram empregadas no mínimo cinco vezes. A Figura 15 representa a distribuição dos usos, com na sequência sendo distinguidas as categorias. Do mesmo modo, em cada estratégia são evidenciadas as atividades e falas correspondentes que foram avistadas nas atas.

Figura 15 - Nº de referências de cada tática integrativa



Fonte: Elaborado pelo pesquisador, a partir dos dados coletados na pesquisa.

A caracterização denominada aspectos técnicos refere-se à tentativas para desenvolver e elaborar, conjuntamente, os pontos técnicos acerca da navegação e da hidrovia na lagoa Mirim. Tomando isso como base, nas atas observadas foram categorizadas como táticas integrativas de aspectos técnicos as descrições e resultados de estudos de batimetria e dragagem, como os exemplos vistos no Quadro 5. Isto posto, foram detectadas doze dessas ações distribuídas ao longo de dez atas (Figura 16).

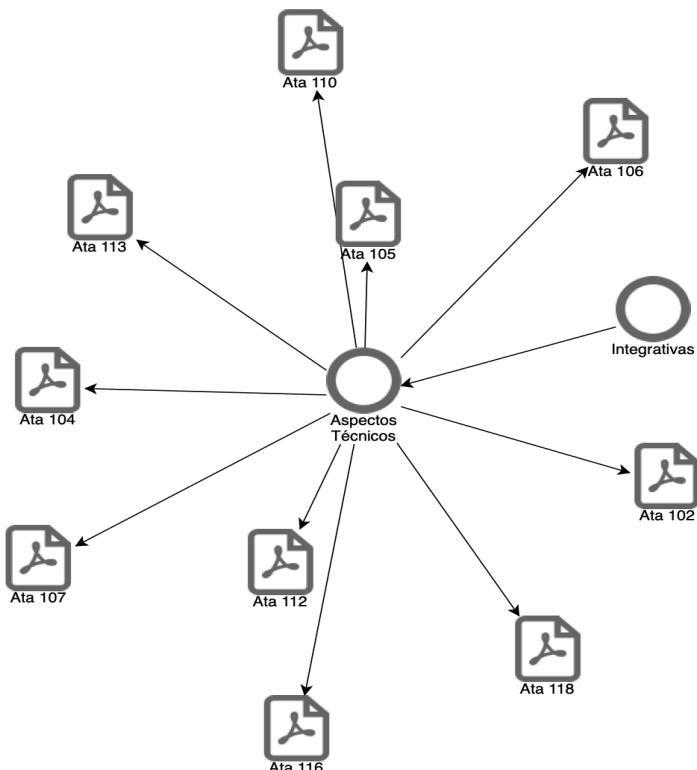
Quadro 5 - Exemplos de registros - Aspectos Técnicos

| Ata | Exemplos de registros que caracterizam táticas integrativas de aspectos técnicos |
|--------|--|
| Nº 102 | "A CLM resolve, como primeira etapa, realizar imediatamente o levantamento batimétrico para fins de navegação, a partir de canais e terminais portuários existentes, prevendo-se sua execução ainda no ano de 1994. Tal levantamento contará com a participação de técnicos de ambos países." (CLM, 1994, p. 3) |
| Nº 104 | "Este estudio preliminar de evaluación de dragado se hizo para dos situaciones de cota de fondo de canal de navegación: - 2.50 mts. y - 3.00 mts., ambos referidos al DATUM TORRES (R.S). Se obtuvieron los siguientes resultados: en la cota - 2.5 mts. se necesita un dragado total de 1 millón 50 mil metros cúbicos y para la cota - 3.00 mts. se necesita un dragado total de 2 millones 200 mil metros cúbicos." (CLM, 1995b, p. 2) |
| Nº 105 | Pela Parte brasileira, os trabalhos serão executados pelo Instituto de Pesquisa Hidráulicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. (CLM, 1996, p. 2) |

| | |
|--------|--|
| Nº 106 | Una vez concluida esta etapa se estará en condiciones de proseguir con los trabajos de actualización del Balance Hídrico. La demanda de agua en Brasil será conocida, una vez concluido el relevamiento catastral de usuarios en julio próximo. (CLM, 1997, p. 2) |
| Nº 107 | No que concerne ao ponto “d”, verificou-se que o estudo não é conclusivo, faltando informações mais detalhadas sobre as cargas a serem transportadas. (CLM, 1998, p. 2) |
| Nº 110 | Es necesario disponer de una estimación de los volúmenes a dragar en el Río Cebollatí, para lo cual el Sr. José Luiz Fau de Azambuja ofreció prestar los equipos necesarios (GPS, ecógrafo y software) a la Delegación Uruguaya para la ejecución de la tarea. (CLM, 2000, p. 3) |
| Nº 112 | Finalmente, se convino conformar un Grupo de Trabajo, en el marco de la Comisión, para estudiar los aspectos técnicos y legales del proyecto de Hidrovía, así como sus aspectos comerciales y turísticos. Como primer paso, el Grupo de Trabajo recopilará y confeccionará un listado consolidado con toda la información existente en ambos países sobre los aspectos señalados. (CLM, 2008, p. 2) |
| Nº 113 | As delegações definiram que a Secretaria Técnica se reunirá informalmente em Montevidéu, na primeira semana de julho de 2011, paralelamente à Reunião da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço. Concordaram em que a Secretaria Técnica estabelecerá programa de trabalho com vistas a complementar o arcabouço jurídico da Hidrovia, bem como cronograma de reuniões para fazer avançar o mencionado programa. (CLM, 2011, p.1) |
| Nº 116 | Conforme o acordado no Grupo de Trabalho temático estabelecido no âmbito da Secretaria Técnica da Hidrovia Uruguai-Brasil, a representação uruguaia constitui-se como responsável pela batimetria e pelo plano cartográfico da Lagoa Mirim e rios interiores Tacuarí, Cebollatí e Jaguarão, nos trechos pelo referido Grupo de Trabalho. (CLM, 2012, p. 2). |
| Nº 118 | Esclareceu que o edital deve contemplar os trabalhos de levantamento batimétrico e de balizamento do canal navegável da Hidrovia. (CLM, 2016, p. 4) |

Fonte: Elaborado pelo pesquisador com base nos dados da pesquisa.

Figura 16 - Ilustração da detecção das táticas integrativas - Aspectos Técnicos - pelo Software NVivo



Fonte: Gerado pelo pesquisador, no software NVivo.

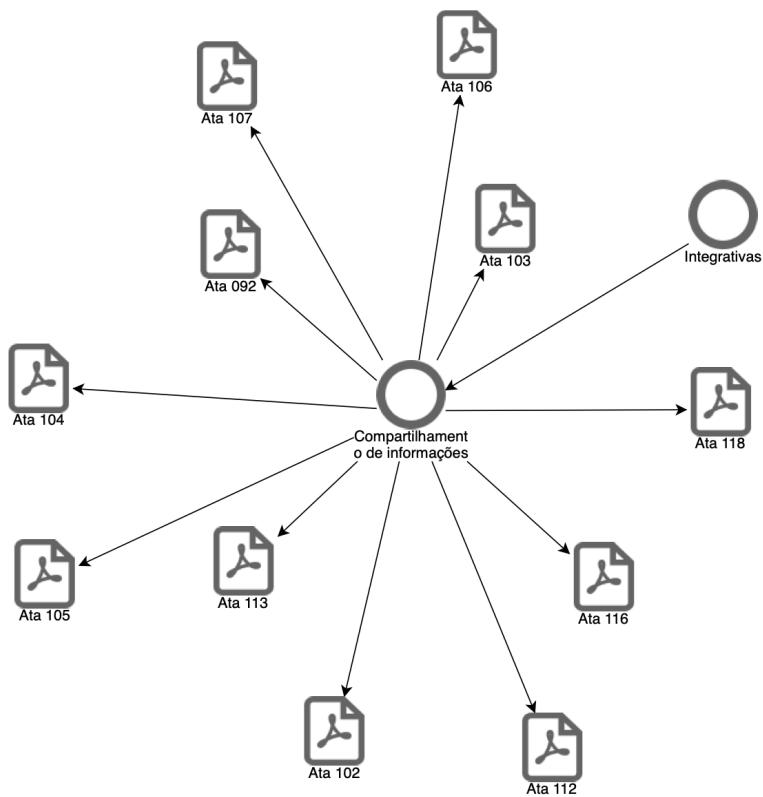
A passagem abaixo exemplifica a ação da representação brasileira em desenvolver o tema técnico da dragagem para uma hidrovia na lagoa Mirim:

Este estudo preliminar de avaliação de dragado foi realizado para duas situações de elevação do fundo do canal de navegação: - 2.5 metros e -3.0 metros, ambos referentes ao DATUM TORRES (R.S). Foram obtidos os seguintes resultados na cota -2.5 metros é necessária uma dragagem total de 1 milhão e 50 mil metros cúbicos e para a elevação - 3.0 metros é necessária uma dragagem total de 2 milhões e 200 mil metros cúbicos.⁴⁶ (CLM, 1995, p. 2)

O compartilhamento de informações se configura como atitudes que os atores têm para proporcionar que as negociações feitas entre eles sejam equânimes. Foram identificadas 24 referências a esta tática integrativa, inseridas em 11 atas (Figura 17).

⁴⁶ No original: “Este estudio preliminar de evaluación de dragado se hizo para dos situaciones de cota de fondo de canal de navegación: - 2.50 mts. y - 3.00 mts., ambos referidos al DATUM TORRES (R.S). Se obtuvieron los siguientes resultados: en la cota - 2.5 mts. se necesita un dragado total de 1 millón 50 mil metros cúbicos y para la cota - 3.00 mts. se necesita un dragado total de 2 millones 200 mil metros cúbicos.”

Figura 17 - Ilustração da detecção das táticas integrativas - Compartilhamento de Informações - pelo Software NVivo



Fonte: Gerado pelo pesquisador, no software NVivo.

A análise adotou como ações assinaladas a essa categorização a cessão de dados, relatórios e informações, da mesma maneira que o intercâmbio entre eles. Isto pode ser observado no Quadro 6 e na seguinte citação: “Em tal sentido, a Direção Nacional de Hidrografia do Uruguai, o Departamento de Recursos Hídricos e Saneamento do RS e o Conselho de Recursos do RS, procederão ao intercâmbio permanente da informação referida.”⁴⁷ (CLM, 1997, p. 2, tradução própria).

Quadro 6 - Exemplos de registros - Compartilhamento de Informações

| Ata | Exemplos de registros que caracterizam táticas integrativas de compartilhamento de informações |
|-------|---|
| Nº 92 | Se considera este punto, - aclarándose que no han surgido novedades al respecto. El poco movimiento de carga de la zona, hace que se prefiera el camión como medio de transporte, fundamentalmente por no poderse garantizar un flujo estable de carga a transportar (CLM, 1988, p. 6). |

⁴⁷ No original: “En tal sentido, a Dirección Nacional de Hidrografia de Uruguay, el Departamento de Recursos Hídricos y Saneamiento de RS y Consejo de Recursos de RS, procederán intercambio permanente la información referida.”

| | |
|--------|---|
| Nº 102 | "Adicionalmente, a Seção Brasileira coloca à disposição da parte uruguaias as informações disponíveis sobre o assunto." (CLM, 1994, p.3) |
| Nº 103 | Se informa que aún no se completó los trabajos de campo relativos al relevamiento batimétrico preliminar de los canales de navegación en la Laguna Merín y sus afluentes, incluyendo el Canal San Gonzalo. (CLM, 1995, p. 4) |
| Nº 104 | La Sección Brasileña informa que está en negociaciones con el Consejo de Recursos Hídricos del Estado de Río Grande del Sur, con vista a realizar una nueva Carta Batimétrica de la Laguna Merín, a partir del primer trimestre del año 1996. (CLM, 1995b, p. 2) |
| Nº 105 | Levantamento Batimétrico da Lagoa Mirim e do Canal do São Gonçalo: a Seção brasileira fez entrega à Delegação uruguaias de mapas relativos aos perfis batimétricos do Rio Jaguarão e de sua Barra, correspondentes ao levantamento batimétrico preliminar realizado no ano de 1995. (CLM, 1996, p. 2) |
| Nº 106 | Respecto al tema la Delegación Uruguaya presentó un Documento sobre Transporte Fluvial en la Laguna Merín. Se adjunta a la presente Acta. (CLM, 1997, p. 2) |
| Nº 107 | Transmitiram-se à Delegação uruguaias informações sobre a nova legislação brasileira sobre recursos hídricos. (CLM, 1998, p. 2) |
| Nº 112 | Asimismo, la empresa uruguaya Timonsur S.A., que proyecta inversiones de dragado y portuarias en el río Cebollatí, realizó una detallada exposición sobre su proyecto. (CLM, 2008, p. 1) |
| Nº 113 | A delegação brasileira comprometeu-se a comunicar, por via diplomática, ao lado uruguaias o nome dos atuais integrantes da seção brasileira da CLM e da Secretaria Técnica. (CLM, 2011, p. 1) |
| Nº 116 | Documento audiovisual contendo resumo dos principais resultados do referido seminário foi transmitido à delegação brasileira e consta no Anexo IV à presente ata. (CLM, 2012, p. 4) |
| Nº 118 | A Delegação brasileira destacou a assinatura, em outubro de 2015, do decreto presidencial de promulgação do Acordo do Transporte Fluvial e Lacustre na Hidrovía Uruguay-Brasil. Informou que o edital de licitação das obras de dragagem e manutenção do Canal do Sangradouro e no canal de acesso ao porto de Santa Vitória do Palmar - fundamentais para a concretização da Hidrovía - está em elaboração pelo Departamento Nacional de Infraestrutura do Brasil, com previsão de publicação até julho de 2016. (CLM, 2016, p. 4) |

Fonte: Elaborado pelo pesquisador, com base nos dados da pesquisa.

Quando nas atas são verificados compromissos e deliberações conjuntas, está sendo posta em prática uma estratégia integrativa. Ao operar de maneira alinhada, é fortalecida a noção de que as partes conseguem agregar valor aos objetivos de modo recíproco, em decorrência de viabilizar caminhos de ação e instrumentos em prol de resultados satisfatórios para ambas as partes. Em 13 reuniões foram verificadas 25 referências a essas táticas (Figura 18).

Figura 18 - Ilustração da detecção das táticas integrativas - Debates e ações - pelo Software NVivo



Fonte: Gerado pelo pesquisador, no software NVivo.

As referências contidas nessas atas, que foram agregadas a esse conjunto em específico de integrativas, são caracterizadas como movimentos relativos a sugestões de assuntos ou pontos de debate. Também são consideradas as descrições de ações realizadas ou em vias de serem pelas representações em temáticas que abordavam a navegação ou constituição de uma hidrovia na lagoa Mirim. O Quadro 7 expõe algumas das designações realizadas:

Quadro 7: Exemplos de registros - Debates e ações

| Ata | Exemplos de registros que caracterizam táticas integrativas de debates e ações |
|--------|--|
| Nº 92 | Podría ser otra la situación, si se implementara la explotación de calcáreos en la zona uruguaya de la Cuenca cuyo transporte por vía fluvial parece ser el modo más económico. (CLM, p. 6, 1988) |
| Nº 93 | Se aprueba lo actuado sobre el particular en la Sub Comisión Permanente y se analizó la posibilidad de que el estudio de prefactibilidad que encara Brasil, se efectúe parcialmente con la cooperación de técnicos uruguayos para analizar la eventual participación de La Charqueada en dicho proyecto. (CLM, p. 2, 1988) |
| Nº 102 | O projeto será custeado pela Seção Brasileira da CLM, que dispõe dos meios e equipamentos necessários para a pronta execução da tarefa. (CLM, p. 3, 1994) |

| | |
|--------|---|
| Nº 103 | Por otra parte se resuelve que el Técnico uruguayo participe en el procesamiento de la información. (CLM, p. 4, 1995) |
| Nº 104 | La Delegación Uruguaya tomará las providencias necesarias para que sus Organismos competentes participen del trabajo conjunto. (CLM, p. 2, 1995b) |
| Nº 105 | Os mencionados trabalhos terão início em 14 de outubro do corrente ano, começando pela parte sul da Lagoa Mirim. (CLM, p. 2, 1996) |
| Nº 106 | [...] ya que los mismos posibilitarán la coordinación de acciones tendientes a la administración conjunta de los recursos hídricos en la Cuenca de la Laguna Merín. (CLM, p. 2, 1997) |
| Nº 107 | Decidiu-se realizar uma reunião para análise desses temas, após o exame do referido estudo pela Delegação uruguai. (CLM, p. 2, 1998) |
| Nº 109 | O Presidente da Delegação Uruguai, Engº Loureiro comunicou o interesse de ser contratada uma empresa de consultoria para investigar a viabilidade da navegação na Lagoa Mirim sem a concorrência de grandes inversões de valores utilizando pequenas embarcações distintas daquelas sugeridas no ESTUDO DE PRÉ-VIABILIDADE DA NAVEGAÇÃO NA LAGOA MIRIM proposta pela Seção Brasileira da CLM. Ainda o Engº Loureiro manifestou o interesse de que tal proposta apresente um inventário do tipo de frota que hoje navega na Lagoa Mirim. (CLM, p. 2, 1999) |
| Nº 110 | Se coordinará próximamente la ejecución de los trabajos, directamente entre la Dirección Nacional de Hidrografía y la Administración das Hidrovias do Sul. (CLM, p. 3, 2000) |
| Nº 112 | Del punto de vista turístico, Uruguay informó que está trabajando en lo relativo al turismo náutico-fluvial, para lo cual se está elaborando un Plan Director en todas las cuencas navegables (eventuales iniciativas de instalaciones náuticas - recreativas y servicios portuarios). (CLM, p. 2, 2008) |
| Nº 113 | As delegações comprometeram-se a realizar as gestões necessárias com vistas a tornar mais ágil a tramitação nos respectivos Congressos do Acordo sobre o Transporte Fluvial e Lacustre na Hidrovia Uruguai-Brasil. (CLM, p. 1, 2011) |
| Nº 116 | Seminário binacional sobre a Bacia da Lagoa Mirim: a delegação uruguai sugeriu a realização, em 2012, de seminário binacional sobre temas relativos à bacia da Lagoa Mirim, que discuta o panorama presente e futuro da bacia da Lagoa Mirim, bem como os aspectos relacionados a seu desenvolvimento. (CLM, p. 4, 2012) |

Fonte: Elaborado pelo pesquisador, com base nos dados da pesquisa.

Um dos seus usos mais relevantes foi constatado na ata de nº 116 (CLM, 2012, p. 1):

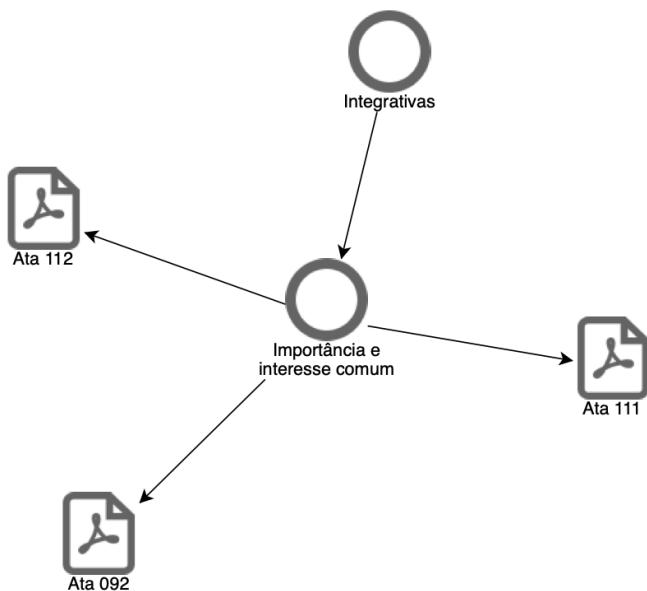
O Uruguai informou sobre a inclusão do projeto de transporte multimodal do sistema da Lagoa Mirim e Lagoa dos Patos na carteira da IIRSA, o que poderá resultar na obtenção de linhas de financiamento favoráveis e, nesse sentido, solicitou ao Brasil que considere a possibilidade de apoiar tal projeto no referido foro⁴⁸.

⁴⁸ No original: "Uruguay informó sobre la inclusión del proyecto de transporte multimodal en el sistema Laguna Merín y Laguna de los Patos en la cartera IIRSA, lo que puede redundar en la obtención de líneas de financiamientos favorables y al respecto, solicitó a Brasil considerar la posibilidad de apoyar tal proyecto en dicho foro."

O destaque aqui vai para a inserção da Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), como um fator exógeno à CLM, estimulando a atuação integrativa nas discussões para a implementação de uma hidrovia na bacia da Lagoa Mirim. A IIRSA, como um mecanismo institucional regional voltado à coordenação de ações intergovernamentais para a construção de uma agenda comum de fortalecimento de infraestruturas econômicas entre os doze países da região, estruturou eixos de integração e desenvolvimento (EIDs). Nesse contexto, a hidrovia Uruguai-Brasil passa a integrar o eixo Mercosul-Chile, que abrange os principais centros econômicos e portos entre Chile, Argentina, Paraguai, Uruguai e Brasil. Uma das obras realizadas sob este amparo, por exemplo, foi a dragagem da Lagoa Mirim, entre os anos de 2011-2014 (Schimanski, Carvalho, 2024).

Em razão da CLM ser instituição estabelecida formular e implementar as políticas para a bacia da lagoa Mirim, é compreensível a ocorrência de interesses comuns às representações brasileira e uruguaia. A utilização desses interesses para aproximar a outra parte e valorizar um caminho de ação e um objetivo comum configura uma tática integrativa. A Figura 19 revela a presença de ações integrativas a partir da identificação e destaque da importância e interesse comum de determinados temas entre as partes em 3 atas, tendo ocorrido a utilização 5 vezes.

Figura 19 - Ilustração da detecção das táticas integrativas - Importância e interesse comum - pelo Software NVivo



Fonte: Gerado pelo pesquisador, no software NVivo, 2025

Para análise, foram caracterizadas como ações referentes à essa tática, a manifestação dos delegados salientando apoio a ações de suas contrapartes em prol da retomada da navegação, além de destacarem os benefícios que resultantes de uma hidrovia na lagoa Mirim (CLM, 2008). Tal como, o Quadro 8 apresenta exemplos encontrados.

Quadro 8 - Exemplos de registros - Importância e interesse comum

| Ata | Exemplos de registros que caracterizam táticas integrativas de importância e interesse comum |
|--------|--|
| Nº 92 | Se deja constancia que la investigación que realiza la Universidad de Río Grande en la Laguna Merín, comprende estudios batimétricos que redundarán en beneficio de la navegación. (CLM, p. 6, 1988) |
| Nº 111 | El Arquitecto Rodriguez Orozco mencionó diversos proyectos en el área de la Cuenca, entre los cuales se encuentra la viabilidad de la hidrovía La Charqueada-Estrela. (CLM, p.1, 2006) |
| Nº 112 | Ambas delegaciones señalaron las ventajas que ofrece el transporte fluvial y lacustre respecto a otros modos, en lo que se refiere a la disminución de costos, de impacto ambiental, de accidentes y congestionamiento vial y la mejora global en la eficiencia del transporte en la región de la Cuenca (CLM, p. 1, 2008) |

Fonte: Elaborado pelo pesquisador, com base nos dados da pesquisa.

Como trata de destacar as benéfices a todas as partes envolvidas nas negociações, a utilização dessa tática pode se dar de maneira conjunta pelas delegações como foi feito na reunião de número 112:

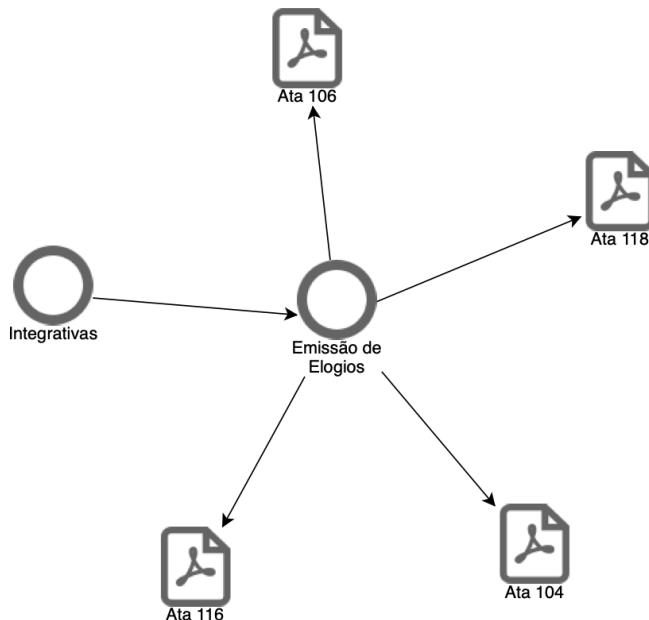
Ambas as delegações destacaram o grande potencial que este empreendimento tem para o desenvolvimento do transporte comercial e turístico e das populações ribeirinhas. Para a sua futura implementação serão necessárias algumas obras de dragagem, melhorias portuárias, batimetria, cartografia e balizamento. Esta via de comunicação permitirá unir os portos uruguaios e brasileiros de ambas as bacias e suas possíveis conexões com outros modais de transporte⁴⁹. (CLM, 2008, p.1)

As declarações realizadas pelos delegados, representantes e autoridades estatais nas reuniões da CLM são comportamentos observados nas atas que compõem a estratégia de emitir elogios. Isto é, essa tática tem como enfoque reconhecer os esforços da outra parte na negociação de maneira a fortalecer as relações entre as partes e intensificar os esforços para a satisfação dos objetivos.

⁴⁹ No original: "Ambas delegaciones remarcaron el gran potencial que reviste este emprendimiento para el desarrollo del transporte comercial y turístico y el de las poblaciones ribereñas. Requerirá para su futura implantación, algunas obras de dragado, mejora de puertos, batimetria, cartografía y balizamiento. Esta vía de comunicación permitirá unir los puertos uruguayos y brasileños de ambas cuencas y su posibles conexiones con otros modos de transporte."

Sua presença foi constatada em 4 atas, conforme a Figura 20 exibe e o Quadro 9 alude.

Figura 20 - Ilustração da detecção das táticas integrativas - Emissão de elogios - pelo Software NVivo



Fonte: Elaborado pelo pesquisador, com base nos dados da pesquisa.

Quadro 9 - Exemplos de registros - emissão de elogios

| Ata | Exemplos de registros que caracterizam táticas integrativas de emissão de elogios |
|--------|--|
| Nº 104 | La CLM registra con satisfacción la realización del PRIMER SEMINARIO BINACIONAL SOBRE LA NAVEGACIÓN EN LA LAGUNA MERIN Y EL DESARROLLO AGRO-INDUSTRIAL DE LA REGIÓN POSIBILIDADES Y LIMITACIONES, [...]. (CLM, P. 3, 1995b) |
| Nº 106 | El Ing. Luis Loureiro, Director Nacional de Hidrografía del MTOP, se congratula de los avances logrados, [...]. (CLM, p. 2, 1997) |
| Nº 116 | A propósito, o Diretor da Agência da Lagoa Mirim cumprimentou a delegação uruguaia pela alta qualidade do seminário “Laguna Merín: desarrollo transfronterizo, hidrovía y actores locales”, realizado na cidade de Treinta y Tres, em 4 e 5/10/2012. (CLM, p. 4, 2012) |
| Nº 118 | As Delegações congratularam-se pelos resultados do trabalho desenvolvido pela Secretaria Técnica da Hidrovia Uruguai-Brasil, que teve seu último encontro entre 2 e 4 de dezembro de 2015. (CLM, p. 4, 2016) |

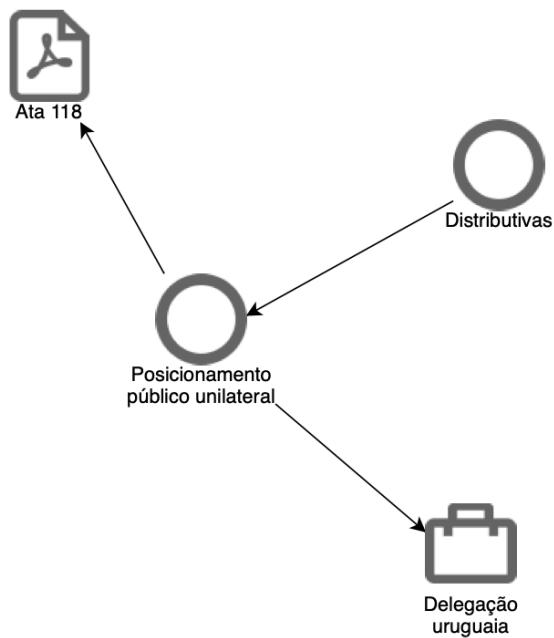
Fonte: Elaborado pelo pesquisador, com base nos dados da pesquisa.

Na manifestação de abertura da 116^a reunião, o presidente da CLM e líder da delegação uruguaia utilizou-se dessa estratégia para destacar a importância do tema da hidrovia e os esforços empreendidos nele, como apresenta a ata (CLM, 2012, p.

1): “Saudou, nesse sentido, as reuniões da Secretaria Técnica da Hidrovia Uruguai-Brasil, símbolo do grande comprometimento por partes dos dois países com o desenvolvimento da região fronteiriça.”.

Por outro lado, nem sempre as manifestações realizadas nas reuniões foram com o intuito de agregar, conjuntamente, valor aos interesses de cada Estado. No que tange a visualização do emprego de estratégias negociativas distributivas, seu uso único foi identificado na ata da 118^a reunião, datada de 2016 (Figura 21), quando a delegação uruguaia se posicionou publicamente e unilateralmente na questão da dragagem para a hidrovia Uruguai-Brasil (CLM, 2016).

Figura 21: Ilustração da detecção das táticas distributivas - Posicionamento público unilateral - pelo Software NVivo



Fonte: Gerado pelo pesquisador, no software NVivo.

O uso se deu em um contexto no qual o agente buscou alinhar a discussão aos seus interesses/objetivos, pois a representação uruguaia via suas ações minadas pela falta, ou ausência, de atuação no lado brasileiro da lagoa Mirim. O posicionamento público feito de maneira unilateral tem como objetivo definir o comprometimento do emissor com um produto específico das negociações, não levando em consideração sua contraparte e os desdobramentos negativos que podem ser imputados a ela.

Para compreender melhor quais objetivos, e qual a origem da emissão dessas estratégias, a próxima sessão elabora um perfil negociativo das delegações.

4.4 Caracterização dos perfis negociativos

A análise do conteúdo dos documentos, permite caracterizar os perfis negociativos para o tema da hidrovia, como integrativos. Seja porque o tema foi incluído nas pautas da CLM quando ambos vislumbraram oportunidades exógenas de ganhos mútuos, seja porque o tema é reconhecido por ambos por sua relevância.

Tanto pela Seção Brasileira, quanto pela Delegação Uruguaia, a execução se dava, em sua maioria, por parte dos delegados de cada representação, sendo assim membros dos quadros dos órgãos que constituem cada representação na CLM. Porém, sendo a Comissão um ambiente de produção de projetos e estudos técnicos não foi incomum que agentes de órgãos nacionais, além daqueles já inseridos na CLM, tomassem a dianteira para gerir os esforços e ações. Além disso, até mesmo em alguns momentos agentes privados lideraram discussões nas reuniões (CLM, 1999; 2000; 2008).

Pelo Brasil, em questões relativas à batimetria da lagoa Mirim participam, além dos componentes permanentes da Seção Brasileira, também o Departamento Estadual de Portos, Rios e Canais do Governo do Rio Grande do Sul (CLM, 1995), o Departamento de Recursos Hídricos e Saneamento do Rio Grande do Sul e o Conselho de Recursos do Rio Grande do Sul (CLM, 1997), da mesma maneira que a Universidade Federal do Rio Grande do Sul e a Universidade Federal de Pelotas na composição dos estudos técnicos (CLM, 1995). No que diz respeito ainda a órgãos técnicos, há pelo lado brasileiro há a Associação de Hidrovias do Sul (AHSUL) (CLM, 1999; 2000), interna ao Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre (DNIT) que desenvolve e aplica ações para a infraestrutura aquaviária nas hidrovias da região (AHSUL, 2018).

Enquanto isso, no lado uruguai o além dos representantes permanentes da Delegação Uruguaia, para auxiliar na produção de estudos sobre dragagem e navegação envolveram-se o *Servicio Oceanográfico Hidrográfico Marítimo da Armada* (SOHMA) (CLM, 1995b; 1996) e a *Dirección Nacional de Hidrografía* (DNH) (CLM, 1995b; 1996; 2000). A entidade privada uruguai a participar foi a empresa Tímonsur S.A., que se utilizou da ocasião para apresentar seu projeto de terminal

portuário para uma hidrovia na lagoa Mirim e debater infraestruturas a serem construídas (CLM, 2008)

O Quadro 10 consolida os atores observados nas discussões acerca da navegação no ambiente da Comissão.

Quadro 10 - Órgãos governamentais e entidades privadas identificados nas negociações sobre navegação nas reuniões da Comissão Mista Brasileira-Uruguai para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (CLM)

| Órgãos Brasileiros na Comissão Mista Brasileira-Uruguai para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (CLM) | Órgãos Uruguaios na Secretaria Técnica para a Hidrovia Uruguai-Brasil (ST-HUB) |
|--|--|
| <p>Órgãos permanentes à seção: Ministério das Relações Exteriores (MRE); Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR); Ministério do Meio Ambiente (MMA); e a Agência da Lagoa Mirim (ALM).</p> <p>Órgãos e entidades adicionais envolvidas: Departamento Estadual de Portos, Rios e Canais do Governo do Rio Grande do Sul; Departamento de Recursos Hídricos e Saneamento do Rio Grande do Sul; Conselho de Recursos do Rio Grande do Sul; Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Universidade Federal de Pelotas (UFPEL); Associação de Hidrovias do Sul (AHSUL).</p> | <p>Órgãos permanentes à delegação: Ministerio de Defensa Nacional; Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; Ministerio de Transporte y Obras Públicas.</p> <p>Órgãos e entidades adicionais envolvidas: Servicio de Oceanografia, Hidrografía y Metereología de la Armada (SOHMA), Dirección Nacional de Hidrografía, Timonsur S.A.</p> |

Fonte: Elaborado pelo pesquisador, com base nos documentos da pesquisa.

O uso das diferentes táticas por cada representação da CLM foi feito em proporção quase semelhante, inclusive com a ocorrência de usos conjuntos de táticas integrativas, e com o único ponto de diferenciação sendo um fato profundamente relevante para a pesquisa e seus desdobramentos, a referência à táticas distributivas atribuído a delegação uruguaia (Quadro 11).

Quadro 11 - Quantificação de estratégias distributivas e integrativas negociativas por representação

| Origem da referência | Estratégias Distributivas | Estratégias Integrativas |
|----------------------|---------------------------|--------------------------|
| Seção Brasileira | 0 | 26 |
| Delegação Uruguaia | 1 | 19 |

| | | |
|------------------|---|----|
| Emprego conjunto | 0 | 28 |
|------------------|---|----|

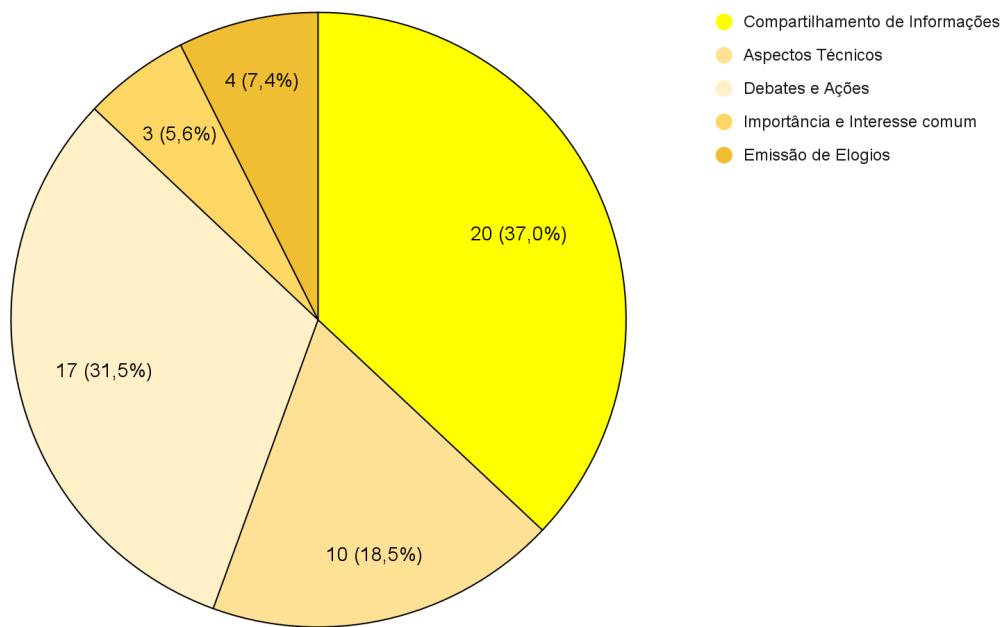
Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados da pesquisa.

Analizando os dados produzidos, a utilização quase que exclusiva de táticas e comportamentos integrativos conduz à composição do perfil das duas representações como integrativo. Tanto o Brasil como o Uruguai buscaram, por meio de suas ações, integrar valor a uma fórmula de satisfação conjunta de objetivos mútuos e particulares. A partir disso, o produto desse processo de negociação foi a assinatura do Acordo para o Transporte Fluvial e Lacustre na Hidrovia Uruguai-Brasil em 2010. Entretanto, a maneira com que cada uma das partes vem agindo para para atingir essa fase de detalhes, a implementação de uma hidrovia na lagoa Mirim, se difere em razão de que mesmo escolhendo o caminho integrativo existem diferentes maneiras de aplicá-lo.

Ao se debruçar pelas categorias é viável apontar quais foram as mais utilizadas por uma representação, quais não têm seu uso e quais são do interesse de todas as partes. A Seção Brasileira na comissão foi origem de 54 referências a táticas integrativas entre as quinze reuniões em temáticas que envolviam navegação e a implementação de uma hidrovia na bacia da lagoa Mirim. Simultaneamente, a delegação uruguaia é observada como a usuária de 47 ações integrativas nos mesmos documentos.

Iniciando pelo perfil brasileiro e suas táticas (Figura 22), foi constatado uma inclinação ao comportamento de compartilhar informações, no qual a seção brasileira foi origem de 14 referências individuais e 6 em conjunto com o Uruguai. Ainda na preferência dos atores brasileiros estava a iniciativa para tratar dos aspectos técnicos no que concerne a navegação e a hidrovia, categoria na qual são responsáveis individualmente por 5 empregos concomitantemente a também 5 ocorrências conjuntamente. Para efeito de comparação, na primeira categoria a delegação uruguaia individualmente referenciou-se a ela 4 vezes, enquanto na segunda 2 vezes.

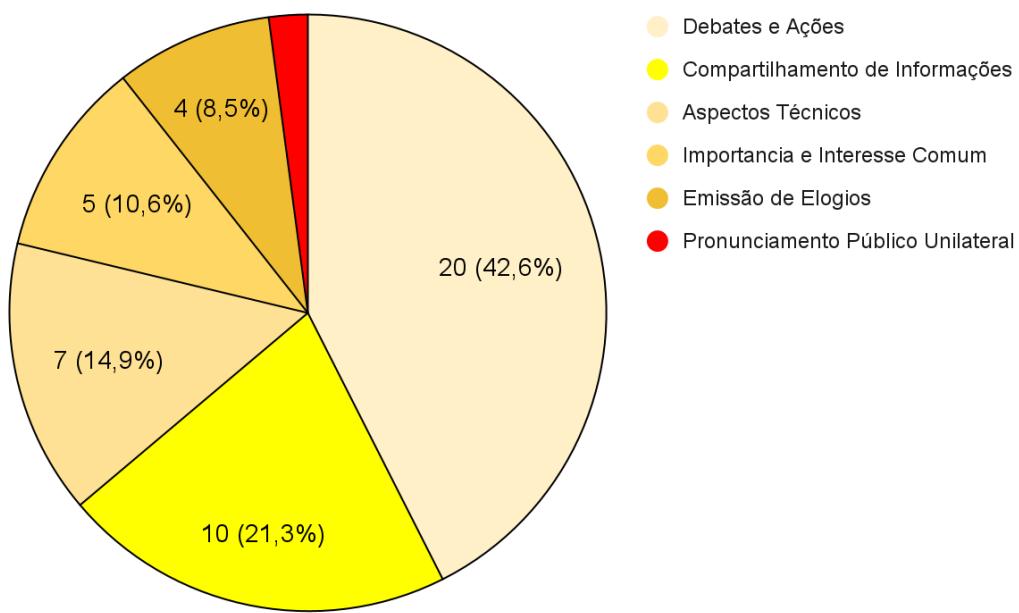
Figura 22 - Nº de emprego de táticas negociativas pelo Brasil identificados por categoria



Fonte:Elaborado pelo autor, com base nos dados da pesquisa.

O perfil uruguai se distancia a partir de sua seleção de táticas negociativas para as negociações com base nos documentos (Figura 23). Sua propensão foi salientar a importância e interesse comuns quanto aos benefícios provenientes da navegação e constituição de uma hidrovia na Lagoa Mirim. Sendo assim, foram autores individuais de 2 referências ao mesmo tempo em que houveram 3 efetuadas de maneira conjunta. Ainda assim, a principal conduta do perfil uruguai foi a tentativa de alavancar debates e ações que impactam a retomada da navegação e uma futura hidrovia, individualmente acarretando 8 referências a essa categorização, e conjuntamente a 12. Equiparando com o Brasil, seus representantes são responsáveis por 5 usos individuais de ações para promover ações e debates que versassem sobre a navegação e a hidrovia, à medida que sobre o destaque a importância e interesses comuns não há registro individual de atores brasileiros.

Figura 23 - Nº de emprego de táticas negociativas pelo Uruguai identificados por categoria



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados da pesquisa.

No que concerne à categoria da emissão de elogios, as duas representações voltaram-se a ela no mesmo número de ocasiões. Tanto o Brasil quanto o Uruguai utilizaram-se de elogios em duas oportunidades individualmente, e duas foram as referências observadas de origem conjunta.

Dessa forma, por mais que as duas representações possuam perfis negociativos integrativos as particularidades deles são distintas. O perfil integrativo da Seção Brasileira tem enfoque em táticas como compartilhamento de informações e empenho em aspectos técnicos para a navegação e a hidrovia. Já o perfil uruguai se diferencia por estar alinhado com comportamentos que destacam a importância e o interesse comum que ela e sua contraparte possuem, e a promoção do debate e ações para o desenvolvimento da temática e da hidrovia na Lagoa Mirim. Ainda assim, compartilham traços, como é possível observar a partir da igualdade do uso de emissão de elogios pelos atores durante as negociações.

A ocorrência de perfis integrativos nas duas representações condiz com a visão que alguns dos agentes envolvidos têm de que o Acordo de 2010 foi um ato político. Em entrevista, o delegado uruguai Juan José Mazzeo comunicou que o estímulo para a manifestação do projeto da Hidrovia Uruguai-Brasil se deu sem a

composição de aspectos técnicos e de custos⁵⁰. Os perfis integrativos das partes, implicaram a ausência de discussões de questões essenciais para um projeto dessa magnitude. Como as atas apresentam, as discussões formalizaram a constituição da hidrovia e um estatuto para regulamentar sua criação, mas a questão de custos do projeto foi discutida de maneira rasa no órgão. De acordo com os documentos, a inserção do projeto na IIRSA foi o único momento no qual houve discussões sobre valores a serem aplicados nas obras, e mesmo assim foi feito com o intuito de obtenção de linhas de financiamento mais favoráveis às partes (CLM, 2012).

Uma posição que reforça esse fato é de que não houve estudo ou projeto prévio à constituição do Acordo, isto é, foi concebida a hidrovia sem uma preparação profunda de suas necessidades e impactos. Isto é visível quando todas as atas analisadas com o tema da navegação e da hidrovia de reuniões prévias à assinatura do Acordo para Transporte Fluvial e Lacustre na Hidrovia Uruguai-Brasil em 2010, totalizando-as doze no intervalo temporal de 1988 a 2008, não abordaram em nenhum momento qualquer Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) para o projeto. No entanto, na ata da 116^a reunião, primeira reunião após o Acordo que é possuída ata, é possível verificar a primeira manifestação sobre a elaboração de um EVTEA para a implementação e manutenção de uma hidrovia na lagoa Mirim. Já desenvolvendo-se dentro do espectro do Acordo da Hidrovia Uruguai-Brasil, o serviço para a concepção do EVTEA iria custar um valor aproximado de R\$5,4 milhões, pagos pelo Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre (DNIT) a empresa vencedora do edital (CLM, 2012).

É nesse contexto que encontramos a grande diferença do perfil negociativo uruguai ao brasileiro no que aborda a temática da navegação e da hidrovia na lagoa Mirim. A única referência a uma tática distributiva foi identificada na ata da 118^a reunião, na qual a representação uruguai faz a seguinte manifestação (CLM, 2016, p. 4): “A Delegação uruguai indicou que os projetos do lado uruguai só poderão ser implementados após o início dos trabalhos de dragagem do lado brasileiro.”.

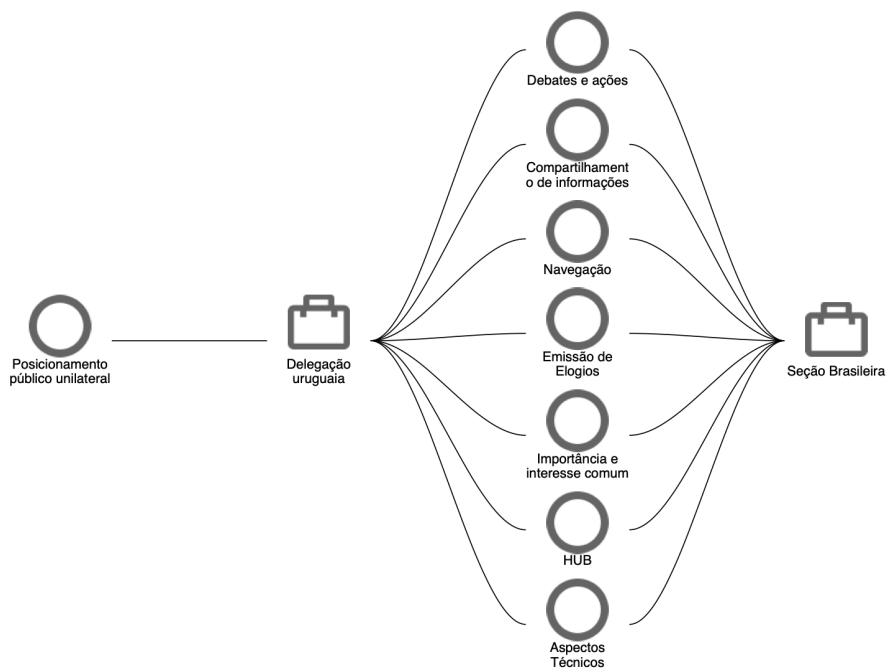
Essa referência diz respeito à tática distributiva de posicionamento público unilateral, na qual o ator que a utiliza busca definir um cenário específico como

⁵⁰ Entrevista semi-estruturada realizada em 21 de janeiro de 2025, na sede da CLM em Trinta e Três.

resultado das negociações, desconsiderando os efeitos negativos dele com sua contraparte e os desejos dela. O posicionamento uruguai tinha como foco acelerar o início das dragagens do lado brasileiro e, consequentemente, as suas em seu território, de maneira a dar prosseguimento ao projeto. Ainda, além de incluir um traço de ganho de valor nas negociações, ou seja, distributivo, essa ação marca o primeiro momento de uma questão que se tornaria sensível aos representantes do Uruguai, no que toca o tema da implementação da Hidrovia Uruguai-Brasil e suas obras.

A figura 24 apresenta um diagrama com as representações e seus links com as estratégias utilizadas ao longo das reuniões analisadas.

Figura 24 - As conexões identificadas entre as representações e as táticas negociativas a partir de sua aplicação



Fonte: Gerado pelo autor, no software NVivo.

Conforme pesquisa realizada, a questão da dragagem do lado brasileiro como impedimento para as dragagens e obras dos terminais portuários é um tema que persiste desde o início das gestões na Secretaria Técnica para a Hidrovia Uruguai-Brasil até o atual momento. Um dos principais fatores para isso, é a dificuldade dos atores domésticos em harmonizar políticas e ações para executar o

acordado entre os atores internacionais do Brasil e do Uruguai para a Hidrovia Uruguai-Brasil (Schimanski; Hammes de Carvalho, 2025). Ademais, o produto desse desalinhamento, além da inexistência da execução de obras de infraestrutura para o projeto, são os dois Estados oscilando no seu empenho para o desenvolvimento do projeto ao longo do tempo e divergindo na satisfação de expectativas mútuas (Carvalho; Schimanski, 2024).

Contudo, é importante destacar que essa referência distributiva não altera a constituição do perfil integrativo da delegação uruguaia. Como explica Odell (2006), estratégias negociativas integrativas também possuem determinados aspectos distributivos, é sua pequena presença quando comparado aos aspectos integrativos que não impactam o traço geral da estratégia. Dessa forma, a mesma noção é adotada na constituição dos perfis negociativos pela presente pesquisa, o perfil uruguai apenas contém particularidades que o distinguem do brasileiro quando analisado mais profundamente.

5 Considerações Finais

Este trabalho aborda as negociações entre Brasil e Uruguai, para a promoção da navegação entre seus territórios pela Lagoa Mirim-*Laguna Merín*, um importante elo para as relações bilaterais. A relevância social da pesquisa justifica-se para a região da bacia da Lagoa Mirim por tratar de uma questão de interesse político que é pautada a mais de sessenta anos. A conclusão do projeto da Hidrovia Uruguai-Brasil seria o desfecho de um longo processo de coordenação para a elaboração de políticas públicas nacionais e internacionais, que pautam a atuação da CLM.

Assim sendo, a pesquisa auxilia a sociedade a visualizar e acompanhar como o processo se desenvolveu, os fatores que o viabilizam e o limitam, quais atores estão envolvidos e como o estão gerindo enquanto progride atualmente. Ademais, também aproxima a sociedade da atuação de um agente ativo local desse processo, a Agência para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (ALM), órgão inserido na Universidade Federal de Pelotas e membro da representação brasileira na CLM.

O incremento no campo acadêmico advém em razão da pesquisa preencher uma lacuna no âmbito político-institucional dos estudos sobre o projeto da Hidrovia Uruguai-Brasil. O trabalho investigativo se distancia de linhas de pesquisa já realizadas sobre a Hidrovia Uruguai-Brasil, ao envolver coleta de dados primários para um recorte analítico inexplorado que contempla o processo negociador no campo de atuação político institucional na Lagoa Mirim, ou seja, na CLM.

O modelo de Zartman e Berman (1992) contribuiu para a caracterização das fases negociadoras no âmbito da CLM, ao permitir aplicar as três fases que são intrínsecas umas às outras e não são imutáveis com as negociações podendo retroceder e alterar fases previamente constituídas. A primeira é a fase de diagnóstico, na qual uma questão ou tema é selecionado para ser objeto da negociação. Na segunda, denominada fase da fórmula, os aspectos básicos de um produto a ser negociado são definidos, isto é, quando o objeto tem sua base de negociação definida. Por fim, há a fase dos detalhes, a qual abarca os aspectos particulares a serem definidos em um produto da negociação, como por exemplo os artigos de acordos e tratados.

A pesquisa serviu como ferramenta para compreender como se constituiu a fase de fórmula nas negociações para o Acordo da Hidrovia Uruguai-Brasil. Na Ata de Conversas entre Uruguai e Brasil (CLM, 1961) já constava a fase de diagnóstico,

e no Acordo sobre o Transporte Fluvial e Lacustre na Hidrovia Uruguai-Brasil (Brasil, 2010), se traduzia a fase dos detalhes.

A análise do conteúdo das atas revelou que, a partir da retomada das negociações sobre navegação nas reuniões da CLM, na 92^a da CLM (CLM, 1988), se inicia a fase de fórmula, uma vez que as negociações que vieram a seguir definiram as premissas básicas para a constituição de vias de navegação, ou seja, uma hidrovia na lagoa Mirim. A transição dessa fase para a fase seguinte, a dos detalhes, se deu quando o texto do Acordo para a Hidrovia Uruguai-Brasil foi aceito, e assim começaram as negociações para sua implementação.

Os documentos selecionados para análise foram as atas das reuniões da Comissão Mista Brasileiro-Uruguai para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (CLM) entre sua primeira reunião, no ano de 1963, e a reunião na qual foi assinado o Acordo para a Hidrovia Uruguai-Brasil, em 2010. O acesso às atas ocorreu mediante solicitação de acesso ao acervo da sede da CLM no Uruguai, no município de Trinta e Três, e ao acervo da ALM em Pelotas. Após a coleta junto aos acervos documentais físicos, foi possível reunir cento e oito atas digitalizadas e armazenadas na nuvem, com a ausência de dez atas que não constavam nos acervos dos órgãos. Em razão da ausência da ata da reunião na qual foi assinado o acordo em 2010, três atas após esse ano foram consideradas na análise, como forma de suprir essa ausência na análise do contexto negociativo e seus desdobramentos.

Em posse dos documentos, o processo de sistematização foi realizado no Excel e NVivo. Foi constatado que houve cinquenta e nove reuniões da CLM em território brasileiro e quarenta e nove no Uruguai. Além disso, somente quinze atas das cento e oito analisadas continham a temática da navegação ou da hidrovia na lagoa Mirim, uma representação de 13,9%, e todas elas do ano de 1988 em diante.

Partindo-se da premissa de que, a CLM é o espaço que viabiliza e formaliza as interações entre Brasil e Uruguai sobre temas do território - entre os quais, a navegação - os agentes negociadores assumem comportamentos característicos das estratégias supracitadas, a análise de conteúdo das atas contribuiu para responder à questão norteadora.

Tomando como base a questão de pesquisa, quais as estratégias de negociação Brasil e Uruguai utilizaram na CLM que possibilitaram avançar o processo negociador até a assinatura do Acordo no ano de 2010, somente as quinze

atas que foram apontadas com a temática da navegação e da hidrovia foram analisadas. Primeiramente, estratégias envolvem um conjunto de táticas (ações) que com o intuito de satisfazer seus interesses e objetivos das partes em uma negociação, sendo elas divididas entre integrativas e distributivas. Para analisar as estratégias negociativas nos documentos, foram elaboradas categorizações de táticas como maneira de buscá-las nos registros das atas.

A partir da literatura consultada, foram estabelecidas seis táticas distributivas e cinco integrativas. As cinco táticas integrativas diziam respeito ao compartilhamento de informações, a emissão de elogios, ao destaque à importância e interesse comum do tema, ao desenvolvimento de aspectos técnicos do tema, e a promoção de debates e ações sobre o tema. Já as distributivas, tratavam de comportamentos como ignorar demandas por concessões, evitar soluções benéficas a todas as partes ou ignorar preocupações do outro Estado, manipulação de informações, posicionamento público unilateral, descredibilizar a outra parte, e demandar concessões unilateralmente. Foram observadas 74 (setenta e quatro) referências a essas táticas de negociação ao longo das atas analisadas, sendo delas 98,6% integrativas e 1,4% distributivas.

Com base nos achados, a hipótese inicial aventada para esta pesquisa foi refutada. A análise permitiu concluir que tanto o Uruguai quanto o Brasil, a partir das estratégias e táticas utilizadas por suas representações na CLM (registradas em atas), apresentaram perfis integrativos de negociação. Isto é, os dois Estados buscaram agregar valor a resultados que beneficiassem as partes envolvidas e valorizassem resoluções conjuntas. Para efeito de comparação, o Brasil utilizou 26 táticas integrativas, enquanto o Uruguai aplicou 19, além de ocorrer o emprego conjunto pelos dois países de 28 táticas integrativas.

Diante dos registros obtidos, pode ser considerado como diferencial entre os países suas especificidades. Enquanto o perfil brasileiro valorizava ações integrativas, como o desenvolvimento de aspectos técnicos e o compartilhamento de informações, o perfil uruguai inclinava-se para a promoção da importância e interesse comum acerca da navegação e da hidrovia na lagoa Mirim, bem como da realização de debates e ações para o desenvolvimento do tema. No que trata da emissão de elogios entre as partes, as duas realizaram na mesma medida o uso desse comportamento. O fator de destaque na composição dos perfis negociativos fica reservado ao uruguai, que foi o único a apresentar um traço distributivo.

O posicionamento unilateral público foi a única tática distributiva a ter uma referência designada à si, com a origem dela sendo a delegação uruguaia na 118^a reunião em 2016. O Uruguai o fez com a intenção de pressionar o Brasil a iniciar sua dragagem e assim possibilitar que as dragagens uruguaias tivessem início a partir do fim delas. Importa salientar que esse fato não altera o perfil integrativo do Uruguai para as negociações, ele apenas exibe um aspecto particular do perfil, um traço distributivo, o que confirma a noção de Odell (2006) de que as estratégias integrativas podem carregar características distributivas em uma pequena quantidade no seu uso.

Retomando o questionamento de Odell, se podem cientistas políticos deliberar sobre o comportamento negociador dentro das instituições internacionais, a presente pesquisa expõe que sim. Ademais, demonstra que compreender a atuação do negociador permite conjecturar as circunstâncias em volta da cooperação com mais nitidez.

O trabalho permite concluir que os dois países trabalharam conjuntamente e integrativamente para a assinatura do Acordo da Hidrovia Uruguai-Brasil na CLM. Contudo, para compreender todos os aspectos que impulsionaram e tornaram possível esse acordo é necessário que a análise ultrapasse os limites institucionais das negociações na CLM. Como exposto, temas de integração regional como as negociações da Área de Livre Comércio das Américas (nos anos 1990) e a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) favoreceram a adoção de táticas integrativas. Dessa forma, sugere-se que pesquisas futuras aprofundem as conexões entre as agendas de integração regional. Também é necessário dar continuidade ao acompanhamento das negociações e seus desdobramentos para a implementação da Hidrovia Uruguai-Brasil, gerando uma oportunidade de espaço de pesquisas que explorem tanto as interações internas à estrutura político-institucional da CLM, quanto externas, como na esfera doméstica. Sendo assim, há espaço para a continuidade da pesquisa no campo da Ciência Política e na produção de conhecimento em um recorte pouco explorado acerca da constituição e desenvolvimento do projeto da Hidrovia Uruguai-Brasil.

Referências

ABIGAIL, Dan-Mallam Y.; EDEN, Dulzalani; IDERIS, Awang. A Review of Distributive and Integrative Strategies in the Negotiation Process. **Malaysian Journal of Social Sciences and Humanities (MJSSH)**, [s. l.] v.3, n. 5, p. 68-74, nov. 2018.

AHSUL - Associação das Hidrovias do Sul. 26 dez. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/composicao/administracoes-hidroviarias/ahsul>. Acesso em: 28 fev. 2025.

ALM - AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA BACIA DA LAGOA MIRIM. **ALM sedia Workshop da CAF para validação de resultados de estudo diagnóstico para a implantação da Hidrovia Uruguai-Brasil**. 26 abr. 2023a. Disponível em: <https://agencialagoamirim.com.br/2023/04/alm-sedia-workshop-da-caf-para-a-validacao-de-resultados-de-estudo-diagnostico-para-a-implantacao-da-hidrovia-uruguai-brasil/>. Acesso em: 28 fev. 2025.

ALM - AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA BACIA DA LAGOA MIRIM. **ALM promove encontro entre o Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica da Lagoa Mirim e Canal São Gonçalo e órgãos federais sobre a Hidrovia Uruguai-Brasil**. 18 abr. 2023b. Disponível em: <https://agencialagoamirim.com.br/2023/04/alm-promove-encontro-entre-o-comite-de-gerenciamento-da-bacia-hidrografica-da-lagoa-mirim-e-canal-sao-goncalo-e-orgaos-federais-sobre-a-hidrovia-uruguai-brasil/>. Acesso em: 28 fev. 2025.

ALM - AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA BACIA DA LAGOA MIRIM. **Acordo, por Troca de Notas, que eleva o Número de Membros da Seção Brasileira e da Delegação Uruguaia da Comissão Lagoa Mirim, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai**. 1991. Disponível em: <https://agencialagoamirim.com.br/arquivos/legislacao/Comissa%CC%83o%20Mista%20Brasileiro-Uruguai%20para%20o%20Desenvolvimento%20da%20Bacia%20da%20Lagoa%20Mirim/Acordo-por-Troca-de-Notas-que-Eleva-o-Nu%CC%81mero-de-Membros-da-Sec%CC%A7a%CC%83o-Brasileira-1991.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2025.

ALM - AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA BACIA DA LAGOA MIRIM. **Bacia Hidrográfica**. S.d.a.. Disponível em: <https://agencialagoamirim.com.br/bacia-hidrografica/>. Acesso em: 28 fev. 2025.

ALM - AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA BACIA DA LAGOA MIRIM. **Semana Brasil-Uruguai: 60 anos da CLM**. S.d.b.. Disponível em: <https://agencialagoamirim.com.br/60-anos-da-clm/>. Acesso em: 28 fev. 2025.

AWS. **O que é armazenamento em nuvem?** S.d.. Disponível em: <https://aws.amazon.com/pt/what-is/cloud-storage/>. Acesso em: 28 fev. 2025.

AZAMBUJA, José Luiz Fay de. **Hidrovia da Lagoa Mirim: Um Marco de Desenvolvimento nos Caminhos do Mercosul**. Dissertação de Mestrado Profissional, Escola de Engenharia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 182 p. 2005.

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

BARKIN, J. Samuel. **International Organization: theories and institutions**. Nova Iorque, NY: Palgrave Macmillan, 2006.

BAUER, M. W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, M. W.; GASKELL, (Org.). **Pesquisa qualitativa com texto e imagem e som: um manual prático**. Tradução de Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis: Vozes, 2008.

BENDÔ, Antonio R. R. et al. Identificação de setores com necessidade de dragagem na hidrovia da Lagoa Mirim - RS, Brasil. **Revista Interdisciplinar De Pesquisa Em Engenharia**, v. 5, n. 1, p. 138–147. DOI: <https://doi.org/10.26512/ripe.v5i1.19111>. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/ripe/article/view/19111/20516> . Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto Nº 60.819, de 6 de junho de 1967**. Aprova o Regimento Interno da Seção Brasileira da Comissão Mista Brasileira-Uruguai para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (CLM) e dá outras providências. Brasília, DF, 1967. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-60819-6-junho-1967-401728-publicacaooriginal-1-pe.html> . Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Embaixada do Brasil em Montevidéu. **El plan de desarollo de la cuenca de la laguna Merin**. Departamento de Promoción Comercial, 1969.

BRASIL. **Decreto Nº 69.612, de 29 de novembro de 1971**. Aprova novo Regimento Interno da Seção Brasileira da Comissão Mista Brasileira-Uruguai para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (SB/CLM), e incorpora à estrutura da SUDESUL unidades administrativa daquela Seção e dá outras providências. Brasília, DF, 1971. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-69612-29-novembro-1971-417992-norma-pe.html> . Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. **Tratado de Cooperação para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim**. 1977a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/568057/publicacao/15712355> . Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. **Estatuto da Comissão Mista Brasileiro-Uruguai para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (CLM)**. 1977b. Disponível em: <https://agencialagoamirim.com.br/arquivos/legislacao/Comissão%20Mista%20Brasileiro-Uruguai%20para%20o%20Desenvolvimento%20da%20Bacia%20da%20Lagoa%20Mirim/1977-Estatuto-da-Comissão-Mista-Brasileiro-Uruguai-para-o-Desenvolvimento-da-Bacia-da-Lagoa-Mirim.pdf> . Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 6.634, de 02 de maio de 1979**. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 03 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6634.htm . Acesso em: 28 fev 2025.

BRASIL. Decreto No 1.148, de 26 de maio de 1994. Transfere do Ministério da Integração Regional para a Fundação Universidade Federal de Pelotas, no Estado do Rio Grande do Sul, o acervo técnico-científico, os bens patrimoniais e os projetos vinculados ao Plano de Desenvolvimento Integrado da Bacia da Lagoa Mirim.

Brasília, DF: Palácio do Planalto, 1994. Disponível em:

https://agencialagoamirim.com.br/arquivos/legislacao/Comissa%CC%83o%20Mista%20Brasileiro-Urugaia%20para%20o%20Desenvolvimento%20da%20Bacia%20da%20Lagoa%20Mirim/Decreto-n.-1.148-de-26-de-maio-de-1994-_ALM.pdf. Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. Decreto No 4.258, de 04 de junho de 2002. Aprova o Regimento Interno da Seção Brasileira da Comissão Mista Brasileiro-Uruguai para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (SB/CLM), vinculando-a ao Ministério da Integração Nacional, e dá outras providências. Brasília, DF: Palácio do Planalto, 2002.

Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4258.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%204.258%2C%20DE%204,Nacional%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A1ncias. Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. Decreto Nº 8.548, de 23 de outubro de 2015. Promulga o Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai sobre o Transporte Fluvial e Lacustre na Hidrovia Uruguai-Brasil, firmado em Santana do Livramento, em 30 de julho de 2010. Brasília, DF, 2015. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8548.htm. Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Relações Bilaterais com o Uruguai. 01 jan. 2015b. Disponível em:

<https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/relacoes-bilaterais/todos-os-paises/republica-oriental-do-uruguai>. Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. Portaria MDR nº 2.507, de 05 de outubro de 2021. Estabelece o conceito de cidades gêmeas nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-2.507-de-5-de-outubro-de-2021-350617155>. Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. Ministério dos Transportes. Estudos da Hidrovia Brasil-Uruguai são entregues ao Governo Federal. 13 abr. 2022. Disponível em:

<https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/noticias/2022/04/estudos-da-hidrovia-brasil-uruguai-sao-entregues-ao-governo-federal>. Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. ANTAQ recebe estudo de demanda definitiva para futura hidrovia Brasil Uruguai. 01 dez. 2023. Disponível em:

<https://www.gov.br/antaq/pt-br/noticias/2023/antaq-recebe-estudo-de-demanda-definitiva-para-futura-hidrovia-brasil-uruguai>. Acesso em: 28 fev. 2025.

BORBA, Vanderlei. Fronteiras e faixa de fronteira: expansionismo, limites e defesa. ***Historiae***, [S. I.], v. 4, n. 2, p. 59–78, 2014. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/hist/article/view/4131>. Acesso em: 28 fev. 2025.

CARVALHO, Bruno Hammes de. **Atos de fala em Relações Internacionais**: análise das atas das negociações da Secretaria Técnica da Hidrovia Uruguai-Brasil. 2022, 31 f. TCC (Graduação em Relações Internacionais) - Relações Internacionais, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2022.

CAF - BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Presentación de Resultados del estudio del proyecto de integración de la Hidrovía Brasil-Uruguay**. 04 de abril de 2023. Disponível em: <<https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2023/04/presentacion-de-resultados-del-estudio-del-proyecto-de-integracion-de-la-hidrovia-brasil-uruguay/?parent=2202>>. Acesso em: 28 fev. 2025.

CERES - Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social. **La cuenca de la Laguna Merín como Polo de Desarrollo**. set. 2021. Disponível em: https://ceres.uy/index.php/estudios/ficha_estudio/17 . Acesso em: 28 fev. 2025.

COLLARES, Gilberto et al. **Relatório Técnico Diagnóstico para Gestores na Faixa de Fronteira**. ALM-UFPel: Pelotas, 2024. Disponível em: <https://agencialagoamirim.com.br/wp-content/uploads/2024/07/Relatorio-Final.pdf> . Acesso em: 28 fev. 2025.

CLM - COMISSION MIXTA URUGUAYO-BRASILENA PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DE LA LAGUNA MERÍN. **Acta de Conversaciones Uruguay-Brasil. Rio de Janeiro**. 1961. Disponível em: <https://agencialagoamirim.com.br/arquivos/legislacao/Comissa%CC%83o%20Mista%20Brasileiro-Uruguai%20para%20o%20Desenvolvimento%20da%20Bacia%20da%20Lagoa%20Mirim/Ata%201961%20-%20CLM.pdf> . Acesso em: 28 fev. 2025.

CLM - COMISSION MIXTA URUGUAYO-BRASILENA PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DE LA LAGUNA MERÍN. **Notas Reversales**. Montevidéu, 26 de abr. 1963. Disponível em: <https://agencialagoamirim.com.br/arquivos/legislacao/Comissa%CC%83o%20Mista%20Brasileiro-Uruguai%20para%20o%20Desenvolvimento%20da%20Bacia%20da%20Lagoa%20Mirim/Ata%201961%20-%20CLM.pdf> . Acesso em: 28 fev. 2025.

CLM - COMISSION MIXTA URUGUAYO-BRASILENA PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DE LA LAGUNA MERÍN. **Notas Reversales Complementarias**. Montevidéu, 05 ago. 1965. Disponível em: <https://agencialagoamirim.com.br/arquivos/legislacao/Comissa%CC%83o%20Mista%20Brasileiro-Uruguai%20para%20o%20Desenvolvimento%20da%20Bacia%20da%20Lagoa%20Mirim/Ata%201961%20-%20CLM.pdf> . Acesso em: 28 fev. 2025.

CLM - COMISSION MIXTA URUGUAYO-BRASILENA PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DE LAGUNA MERÍN. **Ata Nº 46**. Porto Alegre, 12 de maio de 1969.

CLM - COMISSION MIXTA URUGUAYO-BRASILENA PARA EL DESAROLLO DE LA CUENCA DE LAGUNA MERÍN. **Ata Nº 57.** Porto Alegre, 9 mar. 1971.

CLM - COMISSION MIXTA URUGUAYO-BRASILENA PARA EL DESAROLLO DE LA CUENCA DE LAGUNA MERÍN. **Acta Nº 61.** Porto Alegre, 5 jul. 1972.

CLM - COMISSION MIXTA URUGUAYO-BRASILENA PARA EL DESAROLLO DE LA CUENCA DE LA LAGUNA MERÍN. **Nuevas Notas Reversales.** Brasília, 20 de maio de 1974. Disponível em:

<https://agencialagoamirim.com.br/arquivos/legislacao/Comissa%CC%83o%20Mista%20Brasileiro-Urugaia%20para%20o%20Desenvolvimento%20da%20Bacia%20da%20Lagoa%20Mirim/Ata%201961%20-%20CLM.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2025.

CLM - COMISSION MIXTA URUGUAYO-BRASILENA PARA EL DESAROLLO DE LA CUENCA DE LAGUNA MERÍN. **Acta Nº 92.** Montevidéu, 25-27 de maio de 1988.

CLM - COMISSION MIXTA URUGUAYO-BRASILENA PARA EL DESAROLLO DE LA CUENCA DE LAGUNA MERÍN. **Acta Nº 93.** Porto Alegre, 28 nov. 1988.

CLM - COMISSION MIXTA URUGUAYO-BRASILENA PARA EL DESAROLLO DE LA CUENCA DE LAGUNA MERÍN. **Reunião Plenária ATA Nº 102.** Pelotas, 15 set. 1994.

CLM - COMISSION MIXTA URUGUAYO-BRASILENA PARA EL DESAROLLO DE LA CUENCA DE LAGUNA MERÍN. **Reunion Plenaria ACTA Nº 103.** Montevidéu, 6 jul. 1995.

CLM - COMISSION MIXTA URUGUAYO-BRASILENA PARA EL DESAROLLO DE LA CUENCA DE LAGUNA MERÍN. **Reunion Plenaria ACTA Nº 104.** Pelotas, 23 nov. 1995.

CLM - COMISSION MIXTA URUGUAYO-BRASILENA PARA EL DESAROLLO DE LA CUENCA DE LAGUNA MERÍN. **Reunião Plenária ATA Nº 105.** Porto Alegre, 17 set. 1996.

CLM - COMISSION MIXTA URUGUAYO-BRASILENA PARA EL DESAROLLO DE LA CUENCA DE LAGUNA MERÍN. **Reunion Plenaria ACTA Nº 106.** Montevidéu, 20 de maio de 1997.

CLM - COMISSION MIXTA URUGUAYO-BRASILENA PARA EL DESAROLLO DE LA CUENCA DE LAGUNA MERÍN. **Ata da 107ª Reunião da Comissão Mista Brasileiro-Uruguai para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim.** Brasília, 30 jun - 1 jul. 1998.

CLM - COMISSION MIXTA URUGUAYO-BRASILENA PARA EL DESAROLLO DE LA CUENCA DE LAGUNA MERÍN. **Ata da 109ª Reunião Plenária da Comissão Mista Brasileiro-Uruguai para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim.** Pelotas, 17-18 dez. 1999.

CLM - COMISSION MIXTA URUGUAYO-BRASILENA PARA EL DESAROLLO DE LA CUENCA DE LAGUNA MERÍN. **Acta de la 110^a Reunion de la Comision Mixta Brasileña-Uruguaya para el Desarollo de la Cuenca de la Laguna Merin.** Montevidéu, 28 ago. 2000.

CLM - COMISSION MIXTA URUGUAYO-BRASILENA PARA EL DESAROLLO DE LA CUENCA DE LAGUNA MERÍN. **Reunion N° 111 de la Comisión Mixta Uruguay-Brasil para el Desarollo de la Cuenca de la Laguna Merín.** Montevidéu, 3-4 de maio de 2006.

CLM - COMISSION MIXTA URUGUAYO-BRASILENA PARA EL DESAROLLO DE LA CUENCA DE LAGUNA MERÍN. **Acta de la Reunion de la Comisión Mixta uruguayo-brasileña para el Desarollo de la Cuenca de la Laguna Merín.** Montevidéu, 4-5 ago. 2008.

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

CLM - COMISSION MIXTA URUGUAYO-BRASILENA PARA EL DESAROLLO DE LA CUENCA DE LAGUNA MERÍN. **Ata da Reunião da Comissão Mista Brasileiro-Uruguaiia para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (CLM).** Porto Alegre, 24-25 mar. 2011.

CLM - COMISSION MIXTA URUGUAYO-BRASILENA PARA EL DESAROLLO DE LA CUENCA DE LAGUNA MERÍN. **Ata da 116^a Reunião da Comissão Mista Brasileiro-Uruguaiia para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (CLM).** Pelotas, 13-14 nov. 2012.

CLM - COMISSION MIXTA URUGUAYO-BRASILENA PARA EL DESAROLLO DE LA CUENCA DE LAGUNA MERÍN. **Ata da 118^a Reunião da Comissão Mista Brasileiro-Uruguaiia para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim.** Brasília, 19 abr. 2016.”

CLM - COMISSION MIXTA URUGUAYO-BRASILENA PARA EL DESAROLLO DE LA CUENCA DE LA LAGUNA MERÍN. **Entrega de Carta Náutica de la Laguna Merín al señor Presidente de la República Dr. Luis Lacalle Pou.** 06 de Agosto de 2022. Disponível em:
<https://www.clm.org.uy/entrega-de-carta-nautica-de-la-laguna-merin-al-senor-presidente-de-la-republica-dr-luis-lacalle-pou/>. Acesso em 28 fev. 2025.

CLM - COMISSION MIXTA URUGUAYO-BRASILENA PARA EL DESAROLLO DE LA CUENCA DE LA LAGUNA MERÍN. Institucional. **Documentos.** S.d. Disponível em: <https://www.clm.org.uy/resena-historica/elementor-pagina-2025/>. Acesso em: 28 fev. 2025.

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. (Orgs). **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens.** 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DUFFIELD, John S. What Are International Institutions? **Political Science Faculty Publications.** v 39, 2007. Disponível em: https://scholarworks.gsu.edu/political_science_facpub/39. Acesso em: 28 fev. 2025.

FERNANDES, Fernanda de Moura; COLLARES, Gilberto Loguercio; CORTELLETI, Rafael. A água como elemento de integração regional. **Revista Estudos Avançados**, v.35. n. 10, 2021.

GIL, Antonio C. **Métodos e técnicas da pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.

GOULART, Fernando F.; SAITO, Carlos H. Modelagem dos impactos ecológicos do projeto hidroviário da lagoa mirim (Brasil-Uruguai), baseada em raciocínio qualitativo. **Brazilian Journal of Aquatic Science and Technology**, Itajai, v. 16, n. 1, p. 19-31, 2012. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/bjast/article/view/2784> . Acesso em: 28 fev. 2025.

HAMMES DE CARVALHO, B.; SCHIMANSKI, S. O desenvolvimento da Hidrovia Uruguai-Brasil: Atos de Fala nas Atas da Secretaria Técnica. **Conjuntura Austral**, [S. I.J, v. 15, n. 72, p. 60–75, 2024. DOI: 10.22456/2178-8839.140705. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/140705>. Acesso em: 27 fev. 2025.

HOLZ, Raquel da Fonseca. STRAUCH, João Carlos. LIMA, Milton Luiz Paiva. **Estudo da potencialidade da Lagoa Mirim através do transporte de arroz pelo modal hidroviário**. 2006. Disponível em: <https://semengo.furg.br/images/2006/24.pdf> . Acesso em: 13 jun. 2024.

INTENDENCIA DE MALDONADO. **Comisión de Laguna Merín deliberó en Punta del Este**. 27 set. 2024 . Disponível em: <https://www.maldonado.gub.uy/noticias/comision-laguna-merin-delibero-punta-del-este> . Acesso em 28 fev 2025.

Keohane, Robert; Nye, Joseph. **Power and Interdependence**: World politics in Transition. Boston: Little Brown, 1977.

KEOHANE, Robert O. **After hegemony**: cooperation and discord in the world political economy. Princeton: Princeton University Press, 2005

KRASNER, Stephen D.. Structural Causes and Regimes Consequences: Regimes as Intervening Variables. **International Regimes**, [S. I.J, v. 36, n. 2, p. 185-205, 1982. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2706520> . Acesso em: 28 fev. 2025.

KRASNER, Stephen D.. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. **Rev. Sociol. Polit.** [S. I.J, Vol. 20 (42), p. 93-110, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782012000200008> . Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/b9xbgR49ZTvbzLq5RKFZrDg/?lang=pt> . Acesso em: 28 fev. 2025.

LEWICKI, Roy J.; SAUNDERS, David M.; BARRY, Bruce. **Fundamentos de negociação**. Porto Alegre: AMGH, 2014.

LUMIVERO. **Nvivo**: #1 qualitative data analysis software for 30 years. s.d. Disponível em: <https://lumivero.com/products/nvivo/>. Acesso em: 28 fev. 2025.

MARTIN, Lisa L.; SIMMONS, Beth A. Theories and empirical studies of international institutions. **International Organization**, v. 52, n. 4, p. 729-757, 1998. DOI: <https://doi.org/10.1162/002081898550734>. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/abs/theories-and-empirical-studies-of-international-institutions/0B3DE504D305E7A7191F70EA1B086733>. Acesso em: 28 fev. 2025.

MENDES, Pedro Emanuel. Teoria e prática da Negociação Internacional: uma visão sociocultural construtivista, **População e Sociedade**, v.34, p. 157-186, 2020.

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

ODELL, John; ORTIZ MENA, Antonio. **How to Negotiate Over Trade: A Summary of New Research for Developing Countries**. 2004.

ODELL, John. **Negotiating Trade Developing Countries in the WTO and NAFTA**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

ODELL, John. Negotiating and Bargaining. In: Carlsnaes, Walter. Risso, Thomas. Simmons, Beth A. **Handbook of International Relations**. Los Angeles: Sage, 2013. p. 379-400.

ONUF, Nicholas. Constructivism: a users Manual. In: KUBÁLKOVÁ, V.; ONUF, N.; KOWERT, P. [eds]. **International Relations in a Constructed World**. London/Armonk, Inglaterra/Nova Iorque, M.E. Shape, 1998. p. 58-78.

PINTO, Aline S.; LIMA, Milton L. P. de; BASTOS, Wagner E. Análise Locacional de Terminais Hidroviários utilizando o Método Smarter: O Caso Da Hidrovia Brasil-Uruguai. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, vol. 10, p. 156, 2017. DOI:10.19177/reen.v10e02017156-185. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.animaeducacao.com.br/index.php/EeN/article/view/4406/pdf>. Acesso em: 28 fev. 2025.

PUCCI, Adriano. **O estatuto da Fronteira Brasil-Uruguai**. Brasília: Funag, 2010. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/685-O_estatuto_da_fronteira_brasil_uruguai.pdf. Acesso em: 28 fev. 2025.

REDAÇÃO. Governo federal assina editais para nova ponte de Jaguarão e Hidrovia Binacional Brasil-Uruguai. **Jornal Tradição**. Pelotas, 12 dez. 2023. Disponível em: <https://www.jornaltradicao.com.br/jaguarao/geral/governo-federal-assina-editais-para-nova-ponte-de-jaguarao-e-hidrovia-binacional-brasil-uruguai/>. Acesso em: 28 fev. 2025.

ROLLSING, Carlos. Conheça o projeto de hidrovia que ligará o Uruguai ao RS, uma das obras anunciadas por Lula. **GZH Política**. Porto Alegre, 31 jan 2023. Disponível em:

<https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2023/02/conheca-o-projeto-de-hidrovia-que-ligara-o-uruguai-ao-rs-uma-das-obras-anunciadas-por-lula-cldkv42en008u014s6e6rlheb.html> . Acesso em: 28 fev. 2025.

ROJAS SORIANO, Raúl. **Manual de pesquisa social**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

SCHIMANSKI, Silvana. Políticas Públicas na Fronteira: Um Olhar sobre os Comitês De Fronteira Brasil-Uruguai. **IA Policy Briefs Series**, v. 11, n. 2, 2022. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.7326642>. Disponível em: <https://zenodo.org/records/7326642> . Acesso em: 28 fev. 2025.

SCHIMANSKI, Silvana. FERNANDES, Fernanda. COLLARES, Gilberto. Aspectos Político-Institucionais da Cooperação Transfronteiriça da Bacia Hidrográfica Mirim-São Gonçalo (Brasil E Uruguai). In: **Globalizações (s)em Fronteiras**. 202? (no prelo)

SCHIMANSKI, Silvana; HAMMES DE CARVALHO , Bruno. As Negociações Bilaterais para a Implementação da Hidrovia Uruguai-Brasil. **Revista Tempo do Mundo**, n. 35, p. 147-171, 21 fev. 2025. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/576> . Acesso em: 28 fev. 2025.

SIMMONS, Beth A.; MARTIN, Lisa L. International Organizations and Institutions. In: CARLSNALES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. [eds]. **Handbook of International Relations**. Sage, 2002. p. 192-211.

SOUZA, Matilde de. et al. Governança de recursos comuns: bacias hidrográficas transfronterizas. **Revista Brasileira de Política Internacional**, n. 57, v. 2, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-7329201400309>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/vRLYK3sMjpZ5HJRt43PnNBG/?lang=pt> . Acesso em: 28 fev. 2025.

UYPRESS. Brasil y Uruguay reafirmaron su compromiso con la gestión de recursos hídricos en cuenca de Laguna Mérin. **Uypress**: agencia uruguaya de noticias, Pelotas, 24 maio 2023. Medio Ambiente. Disponível em: <https://www.uypress.net/Secciones/Brasil-y-Uruguay-reafirmaron-su-compromiso-con-la-gestion-de-recursos-hidricos-en-cuenca-de-Laguna-Merin-uc129232> . Acesso em: 28 fev. 2025.

VEIGA, Pedro da Motta. **A infra-estrutura e o processo de negociação da ALCA**. Repositório do Conhecimento do IPEA. Brasília: IPEA, 1997. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2266> . Acesso em: 25 fev. 2025.

VIANNA, Manoel Luiz. **Extremo Sul do Brasil: um lugar esquecido**. Pelotas: Editora Textos, 2012.

WENDT, Alexander. Social Theory of International Politics. Cambridge Studies in International Relations. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

ZARTMAN, William, I. BERMAN, Maureen. **The Practical Negotiator**. New Haven, London: Yale University Press, 1982.

ZARTMAN, William. Negotiation Pedagogy: International Relations. **International Negotiation**. v.15, p. 229–246, 2010.