

# A BACIA DA LAGOA MIRIM E O PROGRAMA REGIONAL 35 – FAO/ONU: PROJETO INTERNACIONAL EM ESPAÇO BINACIONAL

Vanderlei Borba





**A BACIA DA LAGOA MIRIM E O  
PROGRAMA REGIONAL 35 -  
FAO/ONU: PROJETO  
INTERNACIONAL EM  
ESPAÇO BINACIONAL**

#### FICHA TÉCNICA

Título: *A Bacia da Lagoa Mirim e o Programa Regional 35 – FAO/ONU: projeto internacional em espaço binacional*

Autor: Vanderlei Borba

Coleção: Documentos, 6

Composição & Paginação: Luís da Cunha Pinheiro

Centro de Literaturas e Culturas Lusófonas e Europeias, Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa

Instituto Europeu de Ciências da Cultura Padre Manuel Antunes

Biblioteca Rio-Grandense

Lisboa / Rio Grande, Agosto de 2016

ISBN – 978-989-8814-39-5

Esta publicação foi financiada por Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia no âmbito do Projecto «UID/ELT/00077/2013»

#### **O autor:**

Vanderlei Borba é Professor Associado da Universidade Federal do Rio Grande (FURG) – RS/Brasil; DSc em Integração Regional pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel) – RS/Brasil; Membro do Conselho Fiscal da Biblioteca Rio-Grandense; autor de textos sobre integração regional, com ênfase em Rio Grande do Sul.

Vanderlei Borba

**A Bacia da Lagoa Mirim e o  
Programa Regional 35 –  
FAO/ONU: projeto internacional  
em espaço binacional**



– 6 –

CLEPUL / Biblioteca Rio-Grandense

Lisboa / Rio Grande

2016



# Índice

<b>1. Introdução</b>	7
<b>2. Caracterização da Bacia da Lagoa Mirim</b>	11
<b>3. Preparação para o Projeto Regional</b>	15
<b>4. Períodos do Projeto Regional</b>	19
<b>5. Conclusões</b>	151
<b>Bibliografia</b>	159





# 1. INTRODUÇÃO

Entre 1960 e 1972, desenvolveu-se na Bacia da Lagoa Mirim, área de condomínio internacional do Brasil e Uruguai, o Programa Regional 35, coordenado pela FAO, com recursos do Fundo Especial das Nações Unidas. Mesmo frente a um contexto de dificuldades políticas e econômicas, aliadas às ásperas condições ambientais, o projeto foi concluído, após seis anos de atividades. Recomendações foram indicadas aos dois Governos, no sentido de estabelecer um plano integrado de desenvolvimento regional. Entre 1972 e 1994, desestruturaram-se organismos operacionais e duas tentativas de reabilitar o Programa Regional 35 foram frustradas.

O período posterior à II Guerra Mundial delimitou dois modelos políticos e ideológicos predominantes e contrastantes. A manutenção dos modelos passou a exigir, das nações hegemônicas, apoios técnicos e financeiros aos países de suas esferas de influência. No mundo ocidental, organismos internacionais – Fundo Especial das Nações Unidas; Fundo Monetário Internacional; Banco Mundial; Banco Interamericano de Desenvolvimento – assumiram o papel de agentes de fomento, estabelecendo critérios (definição de espaços econômicos, localização de polos de crescimento, de desenvolvimento econômico, e, integração econômica) para as demandas dos países solicitantes. Em demanda por recursos estavam os países latino-americanos, que se submetiam às exigências ou não obteriam ajudas técnicas e financeiras.

O Brasil e o Uruguai habilitaram-se, no início dos anos de 1960, à concessão do Fundo Especial das Nações Unidas, para realizar um projeto na área binacional da Bacia da Lagoa Mirim. O Fundo Especial tendo a FAO (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação) como agente executivo, operacionalizou, em cinco anos, o Programa Regional 35 (PR 35).

No início de 1960, a Assembleia Geral das Nações Unidas deliberou considerar o período entre 1960 e 1970, como a Década do Desenvolvimento, uma vez que os países subdesenvolvidos não vinham obtendo indicadores de desenvolvimento como os dos principais países de desenvolvimento industrial. Para tentar contemplar a defasagem nos níveis de desenvolvimento, uma gama de programas de ajuda técnica e financeira foi estruturada pelos organismos internacionais dirigidos pelos países industrializados e capitalistas e conformados no pós-guerra (II Guerra Mundial), para evitar a expansão do modelo socialista do leste europeu, num período histórico de bipolaridade com estruturas antagônicas na esfera política, econômica e ideológica.

Durante a “guerra fria”, os Estados Unidos, frente à possibilidade de expansão do modelo socialista, estabeleceram programas de ajuda internacional. Criaram-se a Aliança para o Progresso e a USAID (*United States Agency for International Development*), para manter a influência sobre os governos latino-americanos. Com o fracasso das duas tentativas, a Organização das Nações Unidas (ONU) estruturou, para a Década do Desenvolvimento, um Fundo Especial (FENU), a fim de financiar projetos de países subdesenvolvidos, que objetivava acelerar e equalizar o processo de desenvolvimento.

Foi utilizando esta alternativa de financiamento internacional, que Brasil e Uruguai habilitaram-se junto à ONU para resolver problemas de duas de suas áreas periféricas. O Uruguai pretendia resolver problemas de enchentes e secas nas terras altas da Zona del Este (lado ocidental da Lagoa Mirim), enquanto que o Brasil desejava solucionar os problemas de cheias, secas e salinização nas terras baixas da Baixada Sul-Riograndense (lado oriental da Lagoa Mirim). Quando

a missão do FENU fez a avaliação *in loco* das duas áreas constatou a possibilidade de reunir as duas solicitações, em um único projeto (posteriormente catalogado como Programa Regional 35 – PR 35), por estarem relacionadas à mesma bacia hidrográfica: a bacia da Lagoa Mirim (BLM).

Com a recuperação de dados, em fontes documentais inéditas, historia-se a conformação de um projeto internacional (PR 35) num espaço territorial (BLM) de dois países latino-americanos (Brasil e Uruguai). A partir da caracterização da bacia hidrográfica da Lagoa Mirim e da preparação dos governos e da ONU para estruturação do programa, estabelece-se a cronologia (entre 1960 e 1965) dos eventos que levaram ao Plano de Operações (contrato entre os governos do Brasil e do Uruguai com o FENU para a realização de estudos visando a recuperação do modelo agropecuário de produção).



## **2. CARACTERIZAÇÃO DA BACIA DA LAGOA MIRIM**

A Bacia da Lagoa Mirim compreende um espaço geográfico binacional, com parte deste espaço em território brasileiro e parte em território uruguaio. A Bacia da Lagoa Mirim está limitada ao leste, pelo Oceano Atlântico, ao longo de 250 km, desde a fortaleza de Santa Tereza (Departamento de Rocha / Uruguai) até a barra do Rio Grande (Rio Grande do Sul / Brasil); ao norte, em território brasileiro, por um arco que vai do município do Rio Grande a Canguçu; a oeste, de Canguçu a Bagé (Rio Grande do Sul / Brasil) seguindo pela linha divisória dos Departamentos de Cerro Largo e Treinta y Tres (Uruguai); e ao sul, em território uruguaio, limitada por parte da linha divisória do Departamento de Lavalleja e em arco desde Piraraia até a fortaleza de Santa Tereza.

A BLM (à época do PR 35) correspondia, geograficamente, no lado brasileiro, às áreas dos municípios do extremo sul do Estado do Rio Grande do Sul; enquanto que, no lado uruguaio referia-se aos Departamentos do norte e nordeste do país. No conjunto, a área de projeto tinha superfície de 62.250 quilômetros quadrados<sup>1</sup>, dos quais

---

<sup>1</sup> Para dimensionar-se o que representa a área da Bacia da Lagoa Mirim, compare-se com a área total de Bélgica, Holanda e Luxemburgo, que é de 73.016 km<sup>2</sup>; ou com Estados brasileiros: Sergipe (21.863 km<sup>2</sup>), Alagoas (29.107 km<sup>2</sup>), Rio de Janeiro

29.250 km<sup>2</sup> (ou 47% da área) situavam-se em território brasileiro (com a presença de onze Municípios do Estado do Rio Grande do Sul – Santa Vitória do Palmar, Rio Grande, Pelotas, Jaguarão, Herval do Sul, Arroio Grande, Pedro Osório, Pinheiro Machado, Piratini, Canguçu e Bagé) e 33.000 km<sup>2</sup> (ou 53% da área) em território uruguaio (incluindo cinco Departamentos – Cerro Largo, Treinta y Tres, Lavalleja, Rocha e, parcialmente, Maldonado)<sup>2</sup>.



**Figura 1. Mapa das subáreas da BLM abrangidas pelo PR 35**

**Fonte: ALM/UFPel**

(43.653 km<sup>2</sup>), Espírito Santo (45.733 km<sup>2</sup>), Rio Grande do Norte (53.167 km<sup>2</sup>), ou, Paraíba (53.958 km<sup>2</sup>).

<sup>2</sup> Em documentos da Comissão Mista Brasileiro-Uruguiaia para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim: *Desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín* (1963), 26 f.; e, *Solicitud de Asistencia Técnica al Fondo Especial de las Naciones Unidas* (1963), 16 f.

A Lagoa Mirim, que juntamente com o Canal São Gonçalo (via hídrica de conexão entre as lagoas Mirim e dos Patos), recebe todas as águas da bacia, tem 185 km de extensão longitudinal (sentido sul-norte) e superfície total de 3.750 km<sup>2</sup>, sendo 2.750 km<sup>2</sup> (73% da superfície) em território brasileiro e 1.000 km<sup>2</sup> (27% da superfície) em território uruguaio.

Da margem ocidental da Lagoa Mirim e do São Gonçalo afluem todos os principais deságues, por vários rios uruguaios (que contribuem com 60% dos deságues na Lagoa Mirim): San Miguel, San Luis, Estero, Pelotas, Cebollatí e Tacuarí; um rio internacional: Jaguarão/ Yaguarón (rio que serve como um dos limites entre Brasil e Uruguai); e, rios brasileiros que desembocam no Canal São Gonçalo: Arroio Grande e Piratini.

Ainda da margem ocidental, se destaca o fato de incluir 51.500 km<sup>2</sup> (83% dos 62.250 km<sup>2</sup>) da área da Bacia; enquanto que a margem oriental detém 10.750 km<sup>2</sup> (apenas, 17% dos 62.250 km<sup>2</sup>).

Esta imensa área territorial<sup>3</sup> do entorno da Lagoa Mirim experimentou, a partir do Tratado de Tordesilhas até à constituição dos Estados Nacionais do Brasil e do Uruguai, avanços e recuos nos marcos limítrofes das fronteiras nacionais. Esta condição marcou um estilo peculiar de produção, baseada inicialmente na pecuária e, posteriormente, na agropecuária, o que determinou um padrão sócio-econômico-político-cultural característico. As similaridades produtivas na fronteira gaúcho-oriental determinaram sua inserção e seu predomínio, por algum período de tempo, nos respectivos contextos nacionais. À medida que avançou o século XX, a área perdeu importância relativa na comparação com as outras regiões dos dois países.

---

<sup>3</sup> Conceitos de região, mesorregião, microrregião e sub-região são, tecnicamente, diferentes para os dois países. Região representava a divisão territorial; para o IBGE/Brasil são cinco (as ditas Grandes Regiões: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul); para a Oficina de Planeamento y Presupuesto/Uruguay a divisão dependia do enfoque (agrícola ou departamental). O conceito – **regional** –, para o PR 35, provinha do fato de que havia certa homogeneidade de produção primária, pertencendo a uma mesma área geográfica, além de outras similaridades econômico-sociais.

E, a partir da perda de importância econômica, as influências sociais, políticas e culturais também declinaram, e, então, passaram a consolidar-se apogeuas relacionados às frustrações nos processos de desenvolvimento e de integração, cujas explicações vêm tendendo a centrar-se na perda de importância da matriz produtiva, passando pela ausência de inovação técnica, pelas continuadas migrações internas, pela falta de consolidação de um parque industrial e pela escassez de investimentos ou reinvestimentos.

Ao final dos anos de 1950, a população total na BLM<sup>4</sup> era de 771.614 habitantes, sendo 479.663 como população urbana (62%) e 291.951 como população rural (38%). A subárea brasileira continha 578.910 habitantes (75% do total), enquanto que a subárea uruguaia continha 192.704 habitantes (25% do total).

Quando se observa a distribuição urbano-rural da subárea brasileira da BLM encontrava-se 341.038 habitantes, como população urbana, e, 237.872 habitantes, como população rural, representando, respectivamente, 59% e 41%. Esta mesma distribuição, na subárea uruguaia, mostrava 138.625 habitantes na área urbana (72%) e 54.079 habitantes em área rural (28%). A relação de habitantes por km<sup>2</sup> indicava a densidade demográfica, que na subárea brasileira era de 16 habitantes/km<sup>2</sup> e na subárea uruguaia era de 6 habitantes/km<sup>2</sup>.

Em relação à produção, dadas as características de solo e de clima, agricultura e pecuária ocupavam posição relevante. “A economia da BLM assenta-se sobre a trilogia: carne, lã e arroz. A indústria na área brasileira está ainda em fase incipiente, e na área uruguaia praticamente inexistente”.<sup>5</sup> Os principais produtos agrícolas, por ano, eram arroz trigo e milho, sendo que na subárea brasileira as produções eram de 150.000 toneladas (t) de arroz, 36.877 t de trigo e 59.577 t de milho; enquanto que, na subárea uruguaia, 70.280 t de arroz, 6.843 t de trigo e 16.859 t de milho. Já, na produção pecuária destacavam-se os rebanhos

<sup>4</sup> CLM. Desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín (1963), 26 f.; e, FERREIRA. Análisis Económico del Proyecto Regional de la Laguna Merín (1966), 57 f.

<sup>5</sup> CLM. Boletim Informativo da Seção Brasileira (1966), 21 f.



bovino e ovino que, em número de cabeças, representavam, respectivamente, 1.350.000 e 3.200.000 (na subárea brasileira) e 1.437.000 e 4.500.000 (na subárea uruguaia).



### 3. PREPARAÇÃO PARA O PROJETO REGIONAL

A produção agropecuária não foi capaz de dar estabilidade ao crescimento econômico, pois que a importância desta produção primária (sujeita às variações climáticas, à instabilidade de preços e às flutuações da demanda do mercado internacional) tornou-se menor com o final do conflito mundial (em 1945) na Europa.

O suporte econômico representado pela valorização dos bens primários do período de guerra deixou, então, de ter a importância que tinha antes do episódio.

Com o término da II Guerra Mundial, as preocupações com a área da Bacia da Lagoa Mirim passaram a integrar a pauta conjunta de discussões do Brasil e do Uruguai, visando a retomada do dinamismo produtivo de modelo agropecuário: “pode-se afirmar que planejar o desenvolvimento da região significa planejar o *crescimento qualitativo e quantitativo de sua produção rural*”<sup>1</sup>.

As ações, adotadas para corrigir distorções, se conformavam, cada vez mais, às características típicas de regiões periféricas do mundo capitalista. Os países subdesenvolvidos, ao adotarem os padrões dos países hegemônicos, passaram a centralizar-se, em determinados espaços territoriais, em torno de polos produtivos, principalmente do setor

---

<sup>1</sup> CLM. Boletim Informativo (1966), f. 21.

industrial, embora dispusessem de recursos naturais e produtivos no setor primário.

Em ambos espaços territoriais e dentro das estruturas vigentes nos dois países (Brasil e Uruguai), intentaram alavancar projetos de desenvolvimento, com base em diagnósticos locais. Esses diagnósticos, reunidos em vários estudos e projetos, não foram postos em prática, quer pela escassez de recursos, quer pela opção de centralizar investimentos em outros espaços territoriais (polos industriais: no Uruguai, o polo de Montevideu; no Brasil, o polo dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais). Com isto, as diferenças regionais acentuaram-se, pois, as regiões-polo, passaram a absorver maior atenção e a demandar maiores volumes de recursos. Quando as condições de desequilíbrio, dos países subdesenvolvidos em relação aos países desenvolvidos e mesmo entre áreas de um mesmo país, passaram a representar um problema, face à dicotomia ideológica e econômica predominante a partir da II Guerra Mundial, entraram em ação os organismos internacionais. Esses organismos definiram a década iniciada em 1960, como aquela em que se reforçariam os apoios técnicos e financeiros aos países periféricos.

Com base em seus próprios estudos, Brasil e Uruguai buscaram habilitar-se, um a cada vez, junto ao FENU, à obtenção de apoio. No período compreendido entre 1945 e 1960, várias foram as transformações ocorridas nas relações internacionais, que acrescentaram mais dificuldades ao já amplo espectro de problemas dos países subdesenvolvidos. A instituição de um projeto, na área brasileiro-uruguaia da Bacia da Lagoa Mirim se inseriu neste contexto. O Fundo Especial das Nações Unidas, nos primórdios dos anos de 1960, ao proceder à análise de duas propostas isoladas, identificou a possibilidade de reuni-las num único projeto, posteriormente classificado como Programa Regional 35, e, encarregou, a outro órgão das Nações Unidas para coordenar, a Organização para Alimentação e Agricultura (FAO).

Nesta época iniciaram-se as gestões, com os dois Governos, para a constituição de uma entidade com suficiente autonomia, que vies-

se a representar os interesses do Brasil e do Uruguai, e, simultaneamente, pudesse servir de interface ao organismo da ONU, a FAO. Institucionalizou-se a Comissão Mista Brasileiro-Uruguiaia para a Bacia da Lagoa Mirim (CLM) para interagir com a FAO no projeto avalizado pelo Fundo Especial da ONU, a partir de condições preliminares que exigiam o cumprimento de requisitos padronizados, baseados em critérios quantitativos, típicos dos modelos de crescimento econômico dos países industrializados.



## **4. PERÍODOS DO PROJETO REGIONAL**

Os três diferentes períodos, que se definiu para a historiografia do Projeto Regional na Bacia da Lagoa Mirim, incluem os momentos: Antecedentes; Período 1961-1972; e, Período 1972-1994.

Os Antecedentes representam uma retrospectiva dos tratados e acordos diplomáticos relacionados à fronteira brasileiro-uruguaia, das ações e dos estudos realizados, isoladamente, por cada país acerca de suas potencialidades e carências, especificamente, na área de abrangência da BLM.

O Período de 1961-1972 inclui:

- (a) as origens do PR 35;
- (b) o Plano de Operações e Acordos de Ajuste, preparados pelo Fundo Especial das Nações Unidas na fase pré-operacional, que estabeleceu as linhas gerais de atendimento às solicitações brasileira e uruguaia de assistência, definindo a Agência Executiva e os recursos financeiros necessários;
- (c) Plano Geral de Trabalho preparado pela FAO/ONU e aprovado pela CLM, correlativo à última fase pré-operacional e toda a fase operacional, especifica os eventos a serem cobertos pelo estudo, bem como determina a elaboração de planos semestrais;

- (d) Procedimentos Metodológicos, elaborados pela Agência Executiva e propostos durante a fase operacional do PR 35, com o objetivo de delimitar as condições de estabelecimento de um programa de desenvolvimento regional; e,
- (e) Resultados e Recomendações, respaldados pelas atividades operacionais dos Planos de Operações e Geral de Trabalho, são uma indicação aos Governos sobre obras e mudanças estruturais, necessárias para alavancagem de um Programa Integrado de Desenvolvimento Regional, em continuação ao PR 35.

O Período 1972-1994 é marcado pela desestruturação (a partir da retirada da FAO/ONU, das reformas organizacionais na estrutura do Governo do Brasil, e, da decisão do Brasil e Uruguai para agir em projetos isolados) e pelas duas tentativas de retomada ou reabilitação do PR 35 (uma em 1988, com a participação da FAO e do BID, e outra em 1992, com a participação exclusiva do BID).

## 4.1. Antecedentes

As relações, entre o Brasil e o Uruguai, vêm sendo estabelecidas desde o período colonial, no qual, sob o jugo de Portugal e de Espanha, as fronteiras atendiam aos acordos das realezas européias. Com os processos de independência, os dois Estados Nacionais entabularam negociações diretas para dirimir suas questões diplomáticas, pois que a fronteira, meridional brasileira e setentrional uruguaia, foi a que envolveu uma das mais intrincadas conjunturas de acertos e desacertos entre os litigantes<sup>1</sup>.

Para dirimir estas questões, uma série de Tratados e Acordos foi formalizada entre os dois países, quer para consolidação de fronteiras, quer para tentativas de ações conjuntas.

---

<sup>1</sup> ALVES (2000). Formação territorial e tratados internacionais. p. 11-28. In: \_\_\_\_\_. (2000). Cinco ensaios de história das relações internacionais do Brasil.



### **4.1.1. Tratados e Acordos diplomáticos**

Convém retroceder no tempo para incluir uma seqüência de eventos relativos às ações diplomáticas brasileiro-uruguaia, no que tange aos limites fronteiriços e o uso das águas da Bacia da Lagoa Mirim, pois foi ao longo de 250 anos de relações diplomáticas<sup>2</sup>, que se delineou a fronteira entre Brasil e Uruguai.

Os dados poderiam estar referenciados desde o Tratado de Madri (1750), passando pelo Tratado de El Pardo (1763) e chegando ao Tratado de Santo Ildefonso (1777), mas o interesse sobre a fronteira meridional brasileira e setentrional uruguaia, na área da Bacia da Lagoa Mirim, mantém relação com alguns documentos específicos, que começam em 1819 (quase ao término do domínio português no Brasil), se estendem até 1909 (com a consolidação da linha divisória entre as duas repúblicas), e, se reafirmam em 1933 (com a fixação do Estatuto Jurídico da Fronteira).

Em virtude de Convenção assinada, entre o Brasil e a Província Oriental do Rio da Prata, em 30 de janeiro de 1819, referente à capitulação de Montevidéu, há cedência, ao Brasil, de áreas de fronteira (entre Jaguarão e Aceguá). No mesmo ano, em 03 de novembro, assinam, como parte do acordo, o Auto de Demarcação dos territórios cedidos.

Após um interregno, em Nota Diplomática de 17 de janeiro de 1846, o Governo Imperial brasileiro declarava que não reconhecia, ao Estado Oriental, direito algum sobre a Lagoa Mirim, e, portanto, somente embarcações brasileiras podiam importar produtos orientais pelas águas interiores. Com a reação do Governo do Estado Oriental, em 12 de outubro de 1851, são concluídos e assinados, no Rio de Janeiro, dois tratados: Tratado de Limites e Tratado de Comércio e Navegação. Com o primeiro tratado, o Brasil reafirmava a posse total e exclusiva de toda

---

<sup>2</sup> Com base em OLIVEIRA (1997). Actos diplomáticos do Brasil. v. 1, p.88-131, p.170-189, p.216-243, p.260-391; v. 2, p.86-87, p.374-375; e, PEREGALLI (1982). Como o Brasil ficou assim? 96 p.

a Lagoa Mirim. Ficava demarcada a fronteira desde a barra do arroio Chuí até à barra do rio Quaraí. Com o segundo tratado, gerou-se uma disputa pela navegação. Em 31 de dezembro de 1851, o Ministro de Negócios Estrangeiros do Brasil, em resposta à demanda do Estado Oriental, informava que o direito àquelas águas não tolhia o uso de navios uruguaiois em comércio, desde que em concessões especiais, admitidas sob certas condições e certos regulamentos policiais e fiscais.

Após os Tratados, as relações passam a exigir contínuas negociações. Em 15 de maio de 1852, modificam-se algumas estipulações do Tratado de Limites, mas sem alterar a essência de dominação, pelo Brasil, das águas da Lagoa Mirim. Entre 18 e 22 de abril de 1853, acerta-se um Protocolo de Acordo, para permitir entendimentos entre os comissários de limites do Brasil e do Uruguai, com referência à linha limítrofe no arroio Chuí. A partir dos entendimentos, em 15 de junho de 1853, é assinada a Ata de Demarcação relativa à linha do Chuí, conforme fora determinado pelo Protocolo de Acordo. Esta Ata descreve a instalação dos quatro primeiros marcos de fronteira. Novas Atas de Demarcação são assinadas em 06 e 28 de abril de 1856, com a resolução de dúvidas sobre a escolha de qual braço do rio Jaguarão deveria conter a linha divisória.

Várias ações diplomáticas são registradas em 1857: (1<sup>a</sup>) em 20 de março – apresentação de relatório, pelo Barão de Caçapava ao Governo Imperial do Brasil, sobre os trabalhos realizados pela Comissão Imperial de demarcação dos limites; (2<sup>a</sup>) entre 07 de julho e 04 de setembro, como resultado de dez conferências realizadas no Rio de Janeiro, pelos Ministros Plenipotenciários do Brasil e do Uruguai, são definidos os protocolos para proceder a uma revisão do Tratado de Comércio e Navegação, de 12 de outubro de 1851; (3<sup>a</sup>) em 04 de setembro, estabelece-se um novo Tratado de Comércio e Navegação entre Brasil e Uruguai. Para a efetivação do tratado de acesso às águas da Lagoa Mirim e do rio Jaguarão, o Uruguai<sup>3</sup> permuta territórios (cede áreas

---

<sup>3</sup> O site do Ministério das Relações Exteriores do Uruguai ([www.mrree.uy](http://www.mrree.uy)) rela-

contíguas à cidade de Santana do Livramento em troca da utilização das águas interiores da Lagoa Mirim); e, (4<sup>o</sup>) em 15 de setembro, ocorre a regulamentação do Tratado de Comércio e Navegação, no que se refere aos princípios que devem reger a navegação fluvial entre os dois países.

Em datas posteriores (05 de outubro de 1857, 25 de junho e 03 de setembro de 1858), as delegações voltam a discutir questões sobre o Tratado, especificamente, quanto à operacionalização da navegação na Lagoa Mirim e no rio Jaguarão.

As Atas de Demarcação na área do Rio Jaguarão são aprovadas pelo Governo Imperial e a Legação Oriental, em 09 e 10 de agosto de 1858. Em 16 e 31 de agosto, produzem-se ajustes no Tratado de Comércio e Navegação para permitir que a Vila de Artigas dispusesse de duas canoas ou botes, no rio Jaguarão, para o transporte de pessoas. A 23 de setembro, é realizada troca de Notas Reversais entre as duas delegações. Nestas Notas, o Brasil reafirma que o cumprimento do Tratado (Tratado de Comércio e Navegação na Lagoa Mirim e Rio Jaguarão) estava na exclusiva dependência da aprovação, pelo Governo uruguaio, da entrega das áreas de terra de entorno à cidade de Santana do Livramento.

Com a conclusão dos trabalhos geodésicos e topográficos, organiza-se, em março de 1859, a "*Carta Geral da Fronteira do Império do Brasil com o Estado Oriental do Uruguai*". Em 10 de abril de 1860, em Nota do Governo Imperial brasileiro à Legação do Uruguai informa-se sobre novas providências acerca da navegação e do comércio nas águas interiores da Província do Rio Grande do Sul. Com a dificuldade de continuar demarcando territórios, a partir de Jaguarão, em 29 de setembro, o Brasil anuncia, unilateralmente, que suspenderá, a partir de 1<sup>o</sup>) de janeiro de 1861, o Tratado de Comércio e Navegação, em razão da não aprovação uruguaia de entrega de áreas de terras. Por outro lado, o Governo Imperial declara que apenas subsistirá, entre os

---

ciona todos os tratados e acordos com o Brasil, com uma ressalva em relação às fronteiras comuns aos dois países, "*de acordo com a posição do Brasil*".

dois países, o Tratado de 12 de outubro de 1851 (posse exclusiva, pelo Brasil, das águas da Lagoa Mirim).

O ano de 1861 começa com o bloqueio brasileiro às águas da Lagoa Mirim, pelo não cumprimento dos tratados e acordos. Em 26 de junho, o Governo do Uruguai notifica o Governo do Império do Brasil de que cessarão, a partir de 26 de dezembro, as isenções convencionadas no Tratado de 12 de outubro de 1851. Tal condição ao invés de representar uma retomada nas ações diplomáticas, leva o Brasil a acelerar a demarcação da fronteira. Em 04 de setembro, há solicitação do Governo uruguaio para acompanhar os trabalhos de colocação dos marcos de fronteira. Tais trabalhos serão apresentados em “*Mapa Demonstrativo dos Marcos*” (14 de abril de 1863), e, apontam a localização dos marcos que estão colocados sobre a linha de limite entre o Império do Brasil e o Estado Oriental do Uruguai.

Após quatro anos de desacordos diplomáticos, em 28 de fevereiro de 1865, são restaurados todos os Tratados entre Brasil e Uruguai, porque em 13 de dezembro de 1864, durante o breve governo de Aguirre, no Uruguai, eles haviam sido anulados e queimados. Novas cópias são trocadas entre as duas delegações, mas ainda sem solucionar os impasses quanto às fronteiras e à navegação na Lagoa Mirim. Em 18 de janeiro de 1867, conclui-se no Rio de Janeiro, a Convenção para a Navegação da Lagoa Mirim, do Rio Jaguarão e dos rios da República Oriental do Uruguai que afluem ao Rio Jaguarão.

Finalmente, as divergências são dirimidas, com o Tratado de Limites assinado no Rio de Janeiro, em 30 de outubro de 1909. Por iniciativa do Brasil, são modificadas as fronteiras entre os dois países na Lagoa Mirim e no Rio Jaguarão; e, estabelecem-se princípios gerais para o comércio e a navegação. Tal tratado foi ratificado pelos dois Governos, em 27 de abril de 1910. No Brasil, foi publicado como Decreto 7.992, de 11 de maio de 1910. Com este Tratado de Limites fica caracterizada a Lagoa Mirim, como condomínio internacional entre o Brasil e o Uruguai.



### 4.1.2. Levantamentos e estudos sobre a BLM

Desde meados do século XVIII, em plena época colonial, vêm os dois países realizando levantamentos e estudos sobre a rede hidrográfica da Lagoa Mirim<sup>4</sup>. Para caracterizar a evolução dos trabalhos, inserem-se ações de ambos os lados da fronteira. Cabe destacar, que apesar de interesses recíprocos na área da Bacia da Lagoa Mirim, as lutas por independência e estabilidade dos, então, novos Estados Nacionais, retardaram a realização de muitas propostas integradas. A reativação só volta a ocorrer em meio ao século XIX, quando são realimentados os interesses na região. Primeiramente, uma série de ações do Uruguai, e, mais adiante, as ações brasileiras.

#### 4.1.2.1. Ações do Uruguai

Pelo lado uruguaio, o general José Maria Reyes, em 1859, em seu livro *“Descripción Geográfica de la República Oriental del Uruguay”*, destaca a conveniência de unir mediante um canal navegável, os arroios San Miguel e Chuí, para conectar a rede navegável interna com o Oceano Atlântico. As proposições eram, na época, encaminhadas à Assembléia Nacional uruguaia; como o fez em 1873, o engenheiro Doncel, que solicitou concessão para construir uma ferrovia ligando um porto (a ser construído) na Lagoa Mirim até um porto marítimo projetado para Santa Teresa (em La Coronilla, no Departamento de Rocha).

Em 1882, Luís Deal apresenta proposta análoga à do engenheiro Doncel. Ainda, no mesmo ano, o engenheiro Garcia de Zuñiga solicita concessão para construir um canal navegável entre o arroio San Miguel e o projetado porto marítimo de Santa Teresa (em La Coronilla, no

---

<sup>4</sup> CLM. Desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín (1963). 26 f. Grupo de Planejamento da Baixada Sul-Riograndense. Recuperação da Baixada Sul-Riograndense (1963). 16 f.

Departamento de Rocha). Esta proposta incluía as proposições de Reyes (1859), de Doncel (1873) e de Deal (1882).

O engenheiro militar Roberto Armênio, no ano de 1884, em seu livro *“La gran transformación político comercial de las vastas zonas del Este de la República y Sudeste del Brasil”*, propôs a construção de um porto uruguaio-brasileiro no arroio Chuí, com conexão por canal navegável ao arroio San Miguel. Esta proposição indica a primeira iniciativa de realizar um projeto conjunto entre os dois países na área da Bacia da Lagoa Mirim.

Surgem duas propostas no ano de 1892: (1<sup>a</sup>) de Bernardo Caymarí, que solicitava a concessão para construir um porto marítimo em La Coronilla (Departamento de Rocha) e uma ferrovia que interligasse este porto com outro a ser construído na Lagoa Mirim, na foz do Rio San Luis; e, (2<sup>a</sup>) de Eduardo Cooper, que solicita, à Assembléia Nacional, concessão para construir um porto marítimo em La Coronilla (Departamento de Rocha). Todas as propostas enviadas à Assembléia Nacional não se viabilizavam, quer pela ausência de investidores, quer pelas dificuldades técnicas das obras propostas.

Assim como no ano de 1892, no ano de 1895 foram apresentadas duas propostas: (1<sup>a</sup>) Luis Andreoni e Juan Lamolle solicitaram concessão para *“Desaguar e Sanear os Bañados del Este”*, no Departamento de Rocha, considerando as perdas da pecuária nas terras altas; e, (2<sup>a</sup>) Francisco Ros apresentou um projeto, ao Conselho de Estado, para canalizar os rios Tacuarí, Olímar, Cebollatí, San Luis e San Miguel. Ambos os projetos ganharão importância quando ocorrer a Solicitação de Assistência ao FENU, pelo Uruguai; porque o primeiro trata das terras altas do lado ocidental da sub-área da BLM uruguaia, enquanto que o segundo trata das terras altas do lado oriental da mesma sub-área. Após um breve interregno, o Governo uruguaio contratou o general norte-americano O'Brien, que apresentou um projeto, em 1910, de porto marítimo em La Coronilla (Departamento de Rocha), com a inclusão de estudos ferroviários, agrários e econômicos. Este pro-

jeto também retoma alguns dos primeiros projetos propostos à Assembleia Nacional uruguaia.

Os deputados Albo e Vigliola apresentaram um projeto de lei, em 1925, propondo a realização de estudos, para estabelecer possibilidades e conveniências de construção de um canal regulador entre a Lagoa Mirim e o Oceano Atlântico, considerando os prejuízos às culturas bovina e ovina, a partir das dificuldades de deságües das terras altas. A mobilização dos deputados nacionais, leva a Direção de Hidrografia do Ministério de Obras Públicas, em 1926, a contratar a realização de levantamentos planialtimétricos nas lagoas Mirim, Negra e Castillos, com o objetivo de diminuir as inundações. A retomada só ocorrerá em 1931, quando o engenheiro Florencio Martínez Bula (futuro membro da Delegação Uruguaia na Comissão Mista da Lagoa Mirim) apresentou, ao Ministério de Obras Públicas, um memorando relatando a possibilidade de recuperar os territórios inundáveis da sub-área uruguaia da Bacia da Lagoa Mirim. Como resultado, o Conselho Nacional de Administração, autoriza a Direção de Hidrografia a estudar o problema das terras inundáveis de Rocha, utilizando os serviços de Martínez Bula. Os estudos se estenderam até 1940, com a publicação de *“Zona del Este – el mejoramiento territorial en la Cuenca de Laguna Merín”*, incluindo levantamentos em 420.000 hectares de banhados e projetando a criação de cinco represas reguladoras e uma rede de canais de drenagem<sup>5</sup>.

Com a realização de apenas algumas das obras projetadas, em 1945, a Associação de Engenheiros do Uruguai, solicitou, ao Ministério de Obras Públicas, urgência na execução das obras projetadas, para a Zona del Este, por Martínez Bula. Mas nada aconteceu. Com a estruturação de organismos internacionais de fomento, em 1951, uma missão técnica do Banco Internacional de Reconstrução e Fomento (posteriormente, BIRD) recomendou, às autoridades uruguaias, a execução das obras projetadas para a Zona del Este. Porém, somente, em 1959, o Governo

---

<sup>5</sup> Entre 1937-1938, um canal experimental foi construído, com 15 km de extensão e 2,5 m de profundidade. Entre 1938-1940, são construídos mais 35 km, ainda em caráter experimental.



uruguaio designou uma Comissão Técnica para atualizar o programa de recuperação da Zona del Este. A Comissão Técnica entregou seu informe em março de 1960.

Como se verifica pelos dados arrolados, o Uruguai desde 1859 tenta ações na Zona del Este, inclusive com obras de drenagem, por meio de canais. Como se verá, com mais detalhes à frente, o interesse uruguaio relacionava-se à necessidade de acelerar o escoamento das águas nas áreas de terras altas que permaneciam inundadas, pela reduzida vazão nos arroios e rios que desembocam na Lagoa Mirim ou direcionam-se, em seu território, ao mar.

#### **4.1.2.2. Ações do Brasil**

Pelo lado brasileiro, o engenheiro Ildefonso Simões Lopes, Ministro da Agricultura do Brasil, propôs, em 1915, o estudo de um canal de descarga, na área do Taim, desde a Lagoa Mirim até o Oceano Atlântico. Tal proposta foi retomada, em 1920, quando o engenheiro Cândido Godoy, do Ministério de Viação e Obras Públicas do Brasil (MVOP), realizou estudos sobre o proposto canal de descarga e formulou um projeto.

Da mesma forma, que no Uruguai, as contingências internas, colocaram a sub-área da BLM brasileira em plano secundário no interesse nacional. Após 22 anos, em 1942, o engenheiro Sylvio Lopes Couto, do MVOP, como integrante da Comissão de Estudos e Obras da Lagoa Mirim, ao analisar os efeitos da grande cheia de 1941, apresentou proposta de deságüe, por canal, dos excedentes da Lagoa Mirim até a Lagoa Mangureira, desta até o Arroio Chuí, e, daí ao Oceano Atlântico. A proposta implicava na retomada do projeto de 1915 e 1920, porém incluía uma área de fronteira internacional.

Cícero Marques Vassão (engenheiro do MVOP e que será um dos artífices da criação da Comissão Mista), inicia em 1946, estudos siste-

máticos sobre a salinidade das águas do Canal/Rio São Gonçalo<sup>6</sup> e das lagoas dos Patos e Mirim. Tal atitude devia-se à inversão do fluxo de águas do canal, em razão das estiagens de verão. Em continuidade aos seus trabalhos na BLM, em 1951, o engenheiro Vassão propôs e realizou o reconhecimento topográfico da Lagoa Mangueira. Em 1954, por encargo do MVOP, apresentou um Plano de Estudos para a Recuperação da Baixada Sul-Riograndense. Em 1955, Vassão publicou os resultados de suas investigações sobre o Canal/Rio São Gonçalo. Em 1956, apresentou um estudo de construção de ponte-dique sobre o São Gonçalo (esta proposta será contemplada no PR 35 e, posteriormente concretizada em 1978). Mesmo envolvido em várias atividades, Cícero Vassão indicou, em 1960, ao MVOP, a realização de estudos sobre a Bacia da Lagoa Mirim e a criação de uma Comissão Mista Técnica (que dará origem à Comissão Mista Brasileiro-Uruguiaia da Lagoa Mirim).

Como se percebe, as ações brasileiras são mais tardias e direcionadas às terras da Baixada Sul-Riograndense (área que se estende desde a cidade do Rio Grande até a atual cidade do Chuí, ou seja, o lado oriental da Lagoa Mirim); em oposição às demandas uruguaias com interesse na drenagem das terras altas da Zona del Este (ou seja, a porção ocidental da Lagoa Mirim). É relevante destacar que nos anos precedentes, ao período 1961-1972, apenas em setembro de 1944, reuniram-se, em Montevideu, representantes dos dois ministérios de obras públicas, para estudar os problemas econômicos e sociais derivados da navegação das lagoas dos Patos e Mirim, bem como toda rede hidrográfica comum. Como resultado deste encontro foi proposta a criação de uma Comissão Técnica Permanente Brasileiro-Uruguiaia, mas tal proposição vai permanecer inerte por cerca de quinze anos.

---

<sup>6</sup> Algumas bibliografias ainda trazem a notação: Rio São Gonçalo, para caracterizar a ligação entre as lagoas dos Patos e Mirim.

### **4.1.3. Estudos e Projetos sobre a BLM**

Estes dados referem-se à síntese preparada pelas delegações brasileira e uruguaia<sup>7</sup>, antes da reunião de instalação da Comissão Mista Brasileiro-Uruguia da Lagoa Mirim (CLM), em Montevidéu, em 1963. Foram estudos e projetos elaborados pelos dois países, que a CLM esperava incorporar, como parte da contrapartida, ao Plano de Operações do PR 35 financiado por recursos do Fundo Especial das Nações Unidas.

Pelo Uruguai relacionaram-se estudos, informes, anteprojetos e projetos realizados e em realização, que incluíram: (1) levantamentos planialtimétricos, pela Direção de Hidrografia, das zonas dos banhados, nos Departamentos de Rocha (cobrindo 3.800 km<sup>2</sup>) e de Lavalleya (cobrindo 450 km<sup>2</sup>); (2) levantamentos plani-altimétricos, pela Direção de Hidrografia, de cinco represas reguladoras de enchentes, nas terras altas da Zona del Este; (3) anteprojetos, pela Direção de Hidrografia, de cinco canais de deságüe das terras altas na Zona del Este; (4) projeto geral de obras (elaborado por Martínez Bula, em 1939) para recuperação das terras e aproveitamento dos recursos hídricos da Zona del Este; (5) anteprojeto de uma usina hidroelétrica no rio Cebollatí; (6) informe de 1950 da Missão Técnica do Banco Internacional de Reconstrução e Fomento para a Comissão de Planificação Agropecuária do Uruguai; e, (7) informe da Comissão de Estudos para recuperação da Zona del Este.

Pelo Brasil, foram apresentados estudos, levantamentos, informes, anteprojetos e projetos realizados e em realização: (1) levantamento planialtimétrico, pelo 19º Distrito do Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis (DNPVN), entre os arroios Chuí e San Miguel; (2) estudo da salinização, pelo 19º DNPVN, das águas das lagoas dos Patos e Mirim e do canal São Gonçalo; (3) reconhecimento topo-hidrográfico,

---

<sup>7</sup> CLM. Desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín (1963). 26 f. Grupo de Planejamento da Baixada Sul-Riograndense. Recuperação da Baixada Sul-Riograndense (1963). 16 f.

pelo 19º DNPVN, da Lagoa Mangueira; (4) estudos topo-hidrográficos, pelo 19º DNPVN, dos rios Jaguarão (desde a cidade de Jaguarão até a foz do rio Jaguarão na Lagoa Mirim), Arroio Grande (em área próxima à Lagoa Mirim) e São Gonçalo (em toda sua extensão); (5) projeto de um canal de drenagem entre o Taim e o Oceano Atlântico; (6) estudo de construção de uma ponte-dique no canal São Gonçalo; (7) levantamento aéreo-fotográfico, pelo Serviço Geográfico do Exército do Brasil, em toda a área brasileira da BLM; (8) informe, do 19º DNPVN, sobre os problemas de transportes, na cidade de Santa Vitória do Palmar; (10) estudo preliminar e confecção de mapa dos municípios (Rio Grande e Santa Vitória do Palmar) da Baixada Sul-Riograndense; e, (11) informe sobre estudos de reforma agrária do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA).

Com a relação de documentos apresentados pelo Brasil e pelo Uruguai, introduziram-se os elementos relacionados a uma parcela da contrapartida brasileiro-uruguaia ao PR 35, além de acentuar a primeira ação conjunta de uma comissão binacional com ações direcionadas especificamente à área da Bacia da Lagoa Mirim.

## **4.2 Período de 1961 a 1972**

Do referido período faz-se uma retrospectiva sobre a Origem, o Plano de Operações, o Plano Geral de Trabalho, os Procedimentos Metodológicos, e, os Resultados e Recomendações, para dispor dos elementos contemporâneos ao PR 35, relativos ao Brasil e Uruguai, na Bacia da Lagoa Mirim.

### **4.2.1. Origens do Projeto Regional 35**

Todos os estudos antecedentes a 1961, preparados pelo Brasil e Uruguai, independentemente do grau de importância, serão revisados

pela FAO, a fim de estabelecer uma padronização na informação. Além disso, dificuldades na conformação das fronteiras, instabilidade política e alterações climáticas e ambientais, nunca puderam ser satisfatoriamente tratadas por ações e recursos isolados de cada país. A partir de 1961 a rotina é modificada, com uma acelerada tomada de atitude, no sentido de ajustar as demandas aos critérios de apoio técnico e financeiro dos organismos internacionais, em particular, do Fundo Especial das Nações Unidas. Todas estas ações vão desembocar na formulação do Programa Regional 35, coordenado pela FAO/ONU, com recursos financeiros do Fundo Especial das Nações Unidas.

Alguns passos são determinantes, para a formalização do PR 35. A começar por fevereiro de 1961, quando uma delegação do Município de Rio Grande, no Rio Grande do Sul, propõe, ao ministro brasileiro Clóvis Pestana (do MVOP), a criação de um organismo internacional para promover a recuperação da Baixada Sul-Riograndense<sup>8</sup>. No mês de março de 1961, uma representação oficial do Estado do Rio Grande do Sul apresenta, ao Ministro de Obras Públicas do Uruguai (Luis Giannattasio), a conveniência de realizar estudos conjuntos na área oriental da Lagoa Mirim; e, o resultado da ação indica a aprovação, em abril de 1961, pelo Conselho de Governo do Uruguai, de criar uma Comissão Mista Uruguaio-Brasileira para estudar os problemas da Lagoa Mirim.

Apesar das aparências demonstrarem interesses recíprocos a favor de uma atuação conjunta, nenhum dos dois países deixa de manter, isoladamente, contatos com o Fundo Especial das Nações Unidas. O Brasil habilita-se em agosto de 1961 (embora a Solicitação de Assistência Técnica<sup>9</sup>, com encaminhamento em 16 de setembro de 1960, refira-se à Baixada Sul-Riograndense, ou seja, a faixa oriental da Lagoa Mirim); enquanto que, o Uruguai<sup>10</sup> recorre, ao Fundo Especial, em se-

<sup>8</sup> Delegação do Município de Rio Grande. Recuperação da Baixada Sul-Riograndense: criação de organismo internacional (25/02/1961), 7 f.

<sup>9</sup> Grupo de Trabalho da Baixada Sul-Riograndense. Requerimento de Assistência Financeira (1961), 23 f.

<sup>10</sup> CLM. Solicitud de Asistencia Técnica al Fondo Especial de las Naciones Unidas

tembro de 1961 (tal acordo só será celebrado em 04 de maio de 1962), para obter recursos para as terras altas da Zona del Este (ou seja, a faixa ocidental da Lagoa Mirim). Isto implica que embora a área seja de influência da Lagoa Mirim, não são solicitações para áreas territoriais contíguas.

Enquanto desenrolam-se os trâmites junto ao Fundo Especial, representantes dos dois países realizam rodada de negociações sobre problemas comuns, que culmina com a assinatura, no Rio de Janeiro, em 8 de dezembro de 1961, da Ata de Conversações<sup>11</sup>, que inclui, entre suas decisões, a criação de uma Comissão Mista Brasileiro-Uruguiaia para a Bacia da Lagoa Mirim.

No âmbito do Governo do Brasil decide-se, em 09 de setembro de 1962, que a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região Fronteira Sudoeste (SPVERFS)<sup>12</sup> constitua um Grupo de Trabalho (GT) para estudar diferentes aspectos (como enchentes, estiagens, chuvas, ventos, irrigação, transportes e produção), que se refiram às terras da Baixada Sul-Riograndense. A partir de determinado momento (entre o final de 1962 e o primeiro semestre de 1963), as atividades do GT passaram a incluir a margem ocidental brasileira da Lagoa Mirim<sup>13</sup>.

Como os acordos, referentes às solicitações de assistência técnica, junto ao Fundo Especial, tanto do Brasil, como do Uruguai, estavam

---

(22/8/1963), 16 f.

<sup>11</sup> CLM. Notas Reversales (de 26/4/1963). 3 f.

<sup>12</sup> A SPVERFS, criada pela Lei 2976, de 28/11/1956, mas só regulamentada pelo Decreto 47.625, de 15/01/1960, durante o Governo Juscelino Kubitschek, abrangia uma faixa de terras, que incluía como limites extremos, os municípios de Rio Grande (Estado do Rio Grande do Sul) e de Cáceres (Estado do Mato Grosso), numa coincidência com os limites territoriais impostos à época do Império (distanciamento de 180 km da faixa de fronteira que impedia a implantação de complexos produtivos). A partir de Cáceres, a área pertencia à influência da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA).

<sup>13</sup> Grupo de Planejamento da Baixada Sul-Riograndense apresentou, em 22/10/1963, ao Presidente João Goulart, o documento “*Desenvolvimento Unificado da Bacia da Lagoa: recuperação da Baixada Sul-Riograndense – planejamento preliminar*”, avaliando o potencial dos municípios brasileiros, na área de influência da BLM.

celebrados; em 14 de março de 1963, visita a Bacia da Lagoa Mirim, o embaixador da ONU, Carlos Salamanca, com a proposta de que fossem unificadas as solicitações, que haviam sido encaminhadas separadamente. A presença do agente das Nações Unidas leva à troca de Notas Reversais<sup>14</sup>, entre Brasil e Uruguai, em 26 de abril de 1963, para operacionalizar a Comissão Mista Brasileiro-Uruguiaia, com vistas à promoção do aproveitamento global da Bacia da Lagoa Mirim. Com as ações diplomáticas estabelecidas, instalou-se, em Montevideu, a 13 de maio de 1963, a Comissão Mista Brasileiro-Uruguiaia da Bacia da Lagoa Mirim, que passou a ser reconhecida pela sigla CLM. A CLM, pelo lado uruguaio, era integrada por Conrado Serrentino, Florencio Martínez Bula e Carlos Julio Rivero; e, pelo lado brasileiro, Joaquim Alfredo da Silva Tavares, Cícero Marques Vassão e Ary Burger<sup>15</sup>. Pela ação conjunta dos membros da CLM, resulta a revisão do Estatuto Jurídico da Fronteira<sup>16</sup>, para agilizar as atividades da entidade binacional.

A Missão Técnica enviada pelo Fundo Especial chegou, em 1º de agosto de 1963, para estruturar as ações relativas à Solicitação Conjunta de Assistência Técnica. Como etapa preliminar, a CLM reuniu, em documento<sup>17</sup>, uma gama de dados sobre a área da BLM, incluindo aspectos históricos, demográficos, de produção, de infra-estrutura, e, principalmente, das razões que levaram os dois países a demandar assistência internacional.

---

<sup>14</sup> Notas reversais são instrumentos diplomáticos que tornam específicas as cláusulas convencionadas em acordo amplo.

<sup>15</sup> A delegação uruguiaia foi indicada por Resolução do Conselho Nacional de Governo, em 07/05/1963; enquanto que a delegação brasileira era constituída pelo mesmo grupo de trabalho da SPVERFS, nomeada pelo Decreto Presidencial de 09/09/1962.

<sup>16</sup> Grupo de Planejamento da Baixada Sul-Riograndense. Convênio para a Fixação do Estatuto Jurídico da Fronteira (de maio de 1963), 18 f. Este convênio atualiza as disposições do Estatuto Jurídico da Fronteira de 20/12/1933 (reconhecido pelo Governo uruguaio em 21/07/1937 e pelo Governo brasileiro em 20/08/1937).

<sup>17</sup> CLM. Desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín: informe preliminar (maio de 1963), 26 f.

Entre as razões para os estudos, observe-se o Informe Preliminar<sup>18</sup> da CLM, de maio de 1963, de que *“desórdenes hidrográficos e hidrológicos da Cuenca han sido estudiados hasta ahora por ambos países separadamente, procurando cada uno encontrar soluciones para sus problemas, en su propio territorio. Tal desconexión de intereses, determinó que los esfuerzos se orientasen en distintas direcciones”*. Enquanto os técnicos brasileiros trabalharam para diminuir as cheias da Lagoa Mirim, mediante um canal de deságüe no Oceano Atlântico; os técnicos uruguaios buscaram, mediante o controle das águas provenientes das partes altas da Bacia, dominar as inundações das zonas baixas e recuperar estas terras, primeiramente, para a pecuária, e, posteriormente, identificar as possibilidades hidráulicas da região, visando a geração de energia, irrigação e abastecimento de água. E reafirmava-se a dicotomia dos interesses, antes da atividade conjunta, *“los técnicos brasileños trabajaron principalmente sobre la zona litoral, comprendida entre la Laguna Merín y el Océano Atlántico, mientras los uruguayos lo hicieron en la margen opuesta de la laguna, donde las tierras y los problemas hidráulicos que las afectan son distintos”*.

Como a área tributária da Bacia da Lagoa Mirim se encontra em territórios dos dois países, não era possível encarar soluções globais, sem prévio acordo, e, por isso, a sucessão de reuniões, conversações, tratados e acordos. Além disso, contribuiu para o desentendimento, a *“falta de una mayor coordinación comercial de ambas partes de la zona”*<sup>19</sup>, mesmo estando em vigência o Tratado de Limites de 1909 e o Estatuto Jurídico da Fronteira de 1933.

Ao final de 1963, as delegações na CLM coligiram seus esforços para definir os principais aspectos de interesse comum e sugerir ao FENU que os estudos, estimados em quatro ou cinco anos, passassem a incluir, um plano de obras de curto prazo com base nos projetos realizados ou em realização pelo Brasil e pelo Uruguai<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Delegação do Município de Rio Grande (1961), doc. cit., f.17-19.

<sup>19</sup> Delegação do Município de Rio Grande (1961), doc. cit., f.19.

<sup>20</sup> Tal denominação não corresponde à terminologia utilizada pelo FENU/ONU,



Vários órgãos de imprensa<sup>21</sup> retransmitiram as informações geradas pelo Serviço de Divulgação da SPVERFS. Como os jornais, no início da cobertura dos fatos que envolviam a Lagoa Mirim apenas reproduziam as notícias, verifica-se uma uniformidade nos textos, embora alguns dados relevantes transpareçam, antes que estivessem registrados nos documentos oficiais. Entre eles<sup>22</sup>:

- a) os treze municípios da Zona Sul reunidos, em Pelotas, com o Superintendente da SPVERFS, para discutir o Plano de Recuperação da Baixada Sul-Riograndense e lançar as bases de criação de um Consórcio de Municípios;
- b) quanto à presença de organismos internacionais na área, reafirma-se a decisão da Assembléia Geral das Nações Unidas quando da criação do Fundo Especial: *“excluir toda e qualquer ingerência política em suas atividades, e a assistência proporcionada não deverá se constituir em meio de ingerência econômica e política estrangeira em assuntos internos do país ou países interessados e não irá acompanhada de nenhuma condição de índole política”*<sup>23</sup>;
- e,

---

pois o Programa Regional constava de sucessivas etapas: plano de operações, plano geral de trabalho e planos semestrais de trabalho. Todos objetivavam levantar dados para a constituição de um Plano Integrado de Desenvolvimento Regional. Surge como documento, em 05/8/1965: FAO/ONU. Plano de Operações: projeto regional do FENU (13 f.); e, posteriormente, em fevereiro de 1966: CLM. Plan General de Trabajo (57 f.).

<sup>21</sup> *Diário Popular*/Pelotas (DP); *Correio do Povo* (CP), *Folha da Tarde* (FT), *Jornal do Dia* (JD), *Jornal do Comércio* (JC) e *Diário de Notícias* (DN), de Porto Alegre. 50 f.

<sup>22</sup> Notícia, de 30/5/1963, publicado no CP, mostra uma das primeiras mobilizações dos governos municipais da Zona Sul do RS, em relação à proposta que já obtivera apoio do FENU. O termo Zona Sul é uma forma de referência aos municípios do entorno da Bacia da Lagoa Mirim. Da mesma época é a inauguração da BR-2, trecho Pelotas-Porto Alegre, que representou a primeira ligação asfáltica da Zona Sul à capital do Estado do RS. CP, 06/7/1963, p.9.

<sup>23</sup> Nota do Serviço de Divulgação da SPVERFS, publicada no CP, em 02/8/1963.

- c) em dezembro de 1963, as constantes enchentes inverniais, razão das maiores preocupações dos técnicos envolvidos, ocorrem em pleno verão e inundam cerca de 70.000 hectares (afetando a produção de lã estimada em 1,7 milhão de quilos) de terras no extremo sul do Rio Grande do Sul e área equivalente no lado uruguaio. Com isto reforçam-se as pretensões dos dois países na solicitação de assistência técnica às Nações Unidas.<sup>24</sup>

No ano de 1964, as atividades estiveram praticamente suspensas. A ONU (com FENU e FAO) tratando internamente da estruturação do Plano de Operações. No Brasil, o golpe militar, de 31 de março, produz uma ruptura nas atividades institucionais, com a troca de comando em vários organismos, entre eles, a SPVERFS e, por consequência de subordinação, na CLM. No Uruguai, a crise institucional era assoberbada pela contínua instabilidade política, pressionada pelas ações de grupos considerados subversivos. Do ponto de vista de documentos oficiais, não se encontram dados relativos a 1964, mas o Serviço de Divulgação da SPVERFS continua a abastecer, a imprensa<sup>25</sup>, com notícias “*oficiais*”. E, só desta forma, encontra-se menção à presença de técnicos da FAO nas reuniões da CLM<sup>26</sup> e informações referentes ao valor estimado do Plano de Operações que chegava a US\$ 1.543.700 (um milhão e quinhentos e quarenta e três mil e setecentos dólares americanos).

Entre a segunda quinzena de fevereiro e o início do mês de agosto de 1964, não há qualquer informação sobre as atividades da SPVERFS (encontra-se sob intervenção federal), órgão que mantém sob supervisão a CLM – Seção Brasileira (CLM-SB). Em dois de agosto de 1964,

---

<sup>24</sup> CP, de 27-28/12/1963, última página.

<sup>25</sup> Notícias sobre a Lagoa Mirim (1964). 6o f.

<sup>26</sup> As reuniões da CLM, na fase pré-FAO, eram realizadas, alternadamente, em Montevideu e em Porto Alegre. Em momentos posteriores, usaram-se as cidades de Treinta y Tres/Uruguai (pois passa a ser a sede do PR 35) e do Rio Janeiro (sede dos órgãos federais brasileiros, até sua transferência completa para Brasília, durante os anos de 1960).

o Diário Oficial publica a designação do novo superintendente da SP-VERFS, com a consequente missão de integrar e presidir a CLM-SB<sup>27</sup>. Na posse, informa-se que o Conselho de Governadores das Nações Unidas já aprovara, desde 13 de janeiro de 1964: o Plano de Operações, com a especificação dos direitos e das obrigações dos tripartites; e, o Organismo Executor, isto é, a FAO. Uma reunião fica agendada para 07 de agosto, com a nova composição da CLM-Seção Brasileira (CLM-SB)<sup>28</sup>.

A partir de 12 de agosto de 1964, dadas as atividades operacionais estarem próximas; a CLM-SB toma a iniciativa de solicitar ao Itamarati (Ministério das Relações Exteriores do Brasil) para que a assessoros nos assuntos ligados às relações internacionais<sup>29</sup>. Na reunião de 31 de agosto, em Montevidéu, quando da eleição do Presidente da CLM, pelo período de um ano, a delegação brasileira apresentou relatório sobre a Baixada Sul-Riograndense, estimando que havia cerca de um milhão de hectares de terra recuperáveis para a orizicultura e que poderiam produzir de 15 a 60 milhões de sacas/ano<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Com o golpe militar de 31/03/1964, todos os organismos vinculados ao Governo, estiveram sob intervenção. Na documentação pessoal de Cícero Vassão (carta ao Interventor Federal da SPVERFS, de 06 de junho de 1964, p.3), sobre a possibilidade de desvincular o GT-Baixada Sul-Riograndense do projeto FENU/FAO/ONU: “*o verdadeiro processo de desenvolvimento, só é factível, mediante um programa de desenvolvimento técnico, social e econômico, através de um planejamento global que atenda as necessidades atuais e do futuro*”. O novo superintendente efetivo, nomeado pelo governo militar, foi o general João José Baptista Tubino. Os outros membros: Cícero Vassão e Ary Burger continuaram na delegação brasileira. Matérias de 02/8/1964: CP, última página; e, DN, p.12 – o Caderno. A delegação uruguaia também sofre uma alteração com a saída de Carlos Julio Rivero e a inclusão de Manoel Lopez Esponda. Conrado Serrentino e Florencio Martínez Bula permanecem. CP, 25/8/1964, p.6.

<sup>28</sup> A presidência da CLM binacional era exercida alternadamente, em mandatos de um ano, por membros da CLM uruguaia e brasileira.

<sup>29</sup> Após *démarche*, o Ministro Vasco Leitão da Cunha designa o Secretário Otaviano Alvarenga Filho, da Divisão da América Meridional do Itamarati, para o assessoramento à comissão brasileira. JD, 15-16/8/1964, p.2.

<sup>30</sup> Matérias em 25/9/1964: JC, 1<sup>a</sup> pág.; JD, p.5; e editorial do CP.

Na reunião de Montevideu, a CLM binacional, sob a presidência do representante da CLM – Seção Uruguiaia (CLM-SU), Conrado Serrentino, e a presença do Superintendente da FAO para a América Latina, William Lucas, além dos demais delegados, aprova: (1º) o Plano de Operações; (2º) que a direção fique com Raymond Dellaney (hidrologista belga, indicado pela FAO) e com a codireção, Cícero Marques Vassão (do 19º DNPVN, professor da Escola de Engenharia Industrial de Rio Grande e membro da delegação brasileira); e, (3º) que a sede executiva seja a cidade uruguiaia de Treinta y Tres, no Departamento de Treinta y Tres<sup>31</sup>.

Entre 15 e 16 de outubro de 1964, em Porto Alegre, ocorre rodada de reuniões da CLM, quando se define um pré-calendário das atividades do Plano de Operações para o ano vindouro<sup>32</sup>. Aqui se alinham os dados básicos a serem cumpridos pelo Plano de Operações: 1965-1966 para o estudo dos fenômenos hidráulicos, e, a partir de 1967, as obras de engenharia.

Ao término do ano de 1964, uma onda de endurecimento da ditadura militar do Brasil, provoca alterações na estrutura orgânica (que já dispunha do SNI – Serviço Nacional de Informações, desde 13/6/64) do governo federal, passando, a SPVERFS (com perda de parcela de sua autonomia), a integrar a hierarquia do Ministério Extraordinário para Coordenação dos Organismos Regionais (MECOR)<sup>33</sup>. Além disso,

---

<sup>31</sup> Dellaney permanece no cargo por um breve intervalo. É substituído interinamente por Christian de Lannoy, que, depois, passa a efetivo por todo o período previsto pelo Plano de Operações. JD, p.2; CP, p.10; e, DN, últ. pág. Todos de 07/10/1964.

<sup>32</sup> DN, 15/10/1964, p.16, e, 16/10/1964, p.14; JD, 16/10/1964, p.2. Em Editorial, o jornal CP, 21/10/1964, p.7, reproduz parte da manifestação no Plenário da Assembleia Legislativa gaúcha, sobre a criação de uma comissão de deputados para acompanhar os trabalhos do Plano de Operações. Na mesma época, o Ministro de Obras Públicas do Uruguai, Isidoro Vejo Rodriguez, acompanhado do embaixador brasileiro naquele país, em visita à região sul-brasileira, declara que *“somente as gerações futuras terão capacidade para avaliar o significado do projeto para o desenvolvimento econômico da região”*.

<sup>33</sup> O Ministério Extraordinário para Coordenação dos Organismos Regionais, comandado pelo general Oswaldo Cordeiro de Farias, passa a dirigir todos os órgãos

há troca de membros na CLM-SB, o que vai determinar a exoneração, por motivos políticos, de Cícero Marques Vassão<sup>34</sup>, e sua substituição por Waldemar Gonçalves da Silva. A reunião da CLM, em 23 de dezembro, em Montevideu, marca a aprovação final do Plano de Operações (conforme Christian de Lannoy, representante da FAO/ONU: “*o plano internacional de recuperação e desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim, de grande interesse econômico para o Brasil e Uruguai, apresenta-se como fator determinante da abertura de novos horizontes para as gerações de jovens de ambos os países. É uma experiência única na América Latina*”) e mudanças no comando executivo<sup>35</sup>.

Encerrando o ano de 1964 e antes da entrada em vigor do Plano de Operações; o Ministro do MECOR, indica que sua pasta dará prioridade à valorização da Lagoa Mirim, pois “*que o Brasil só sairá do subdesenvolvimento, com economia própria, equiparando-se aos maiores países do mundo, graças às obras do Governo*”.<sup>36</sup> Salientou que o estudo a ser desenvolvido, pela CLM e FAO, pretende detalhar os problemas de navegação, de controle das águas, de aproveitamento dos rios e da salinização na Lagoa Mirim.

Todos os recortes da realidade, até aqui referidos, mostram que o discurso das autoridades (sem a contrapartida de recursos humanos e financeiros), os problemas na CLM binacional (com trocas de membros

---

voltados às ações regionais, como SPVEA, SUDENE, etc. DN, 10/12/1964, p.16; e, CP, 12/12/1964, última página.

<sup>34</sup> Cícero Marques Vassão foi, politicamente, exonerado do GT da Baixada Sul-Riograndense. Com isto perdeu assento na delegação brasileira da CLM, mas foi mantido no cargo de codiretor do Projeto até 12/5/1965. Notícias sobre a Lagoa Mirim (1965). 60 f. Em entrevista coletiva, JD (12/5/1965, primeira página); DN (12/5/1965, última página), o general Tubino, da SPVERFS, sobre a exoneração de Vassão, como membro da Delegação brasileira na CLM, “*não deu conhecimento das razões que afastaram aquele técnico*”. Na documentação pessoal de Vassão (carta ao Superintendente, de 06 de junho de 1964).

<sup>35</sup> Assume o eng. Joseph Fitzgerald (por um breve período), passando Christian de Lannoy à função de hidrólogo-chefe (logo retomaria a Direção). Matérias de 24/12/1964, DN, última página; e, CP, p.7.

<sup>36</sup> CP, 30/12/1964, 1ª página.

e de comando), a reestruturação organizacional da ONU, as dificuldades da FAO (com substituições e interinidade na Direção Executiva do projeto) e a instabilidade política (no Brasil e no Uruguai) foram fatores impeditivos de uma aplicação imediata do Plano de Operações.

### 4.2.2. Plano de Operações

O ano de 1965 marcou o início de atividades permanentes em torno da operacionalização do PR 35. Várias reuniões, entre técnicos da CLM e da FAO, foram realizadas para analisar os termos dos convênios com o Fundo Especial<sup>37</sup> e determinar as atividades relativas ao Plano de Operações. Ações, embora limitadas, dos Governos uruguaio<sup>38</sup> e brasileiro, por seus grupos de trabalho, respectivamente, na Zona del Este e na Baixada Sul-Riograndense, continuavam ocorrendo durante o período pré-operacional da Agência Executiva; pois as pressões das comunidades aumentavam a cada cheia (com inundação de campos e redução de áreas de pastoreio para bovinos e ovinos) ou estiagem (com redução no abastecimento de água às cidades, impedimentos à irrigação da cultura orizícola e salinização provocada pela intrusão das águas do mar na Lagoa dos Patos e, desta, via canal São Gonçalo, na Lagoa Mirim), que assolavam as terras baixas da Bacia da Lagoa Mirim<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> O FENU se transforma em Programa da ONU para o Desenvolvimento (PNUD). A reestruturação da ONU define uma codificação aos projetos de assistência técnica, passando o projeto brasileiro-uruguaio a ser tratado como Projeto Regional 35.

<sup>38</sup> No mesmo período, o CONAC (Conselho Nacional de Governo do Uruguai) dá início às tentativas de sistematizar o planejamento nacional, com três esferas superpostas: a nacional, a regional e a local. Para isto usa vários de seus organismos: Ministério de Ganaderia e Agricultura e a Comissão de Investimentos e Desenvolvimento Econômico (CIDE). Esta formatação de planejamento, posteriormente, será adotada no Brasil, com os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND).

<sup>39</sup> A salinização das águas da Lagoa Mirim determinava índices de até 28,4 gramas de sal por litro d'água, na zona de Pelotas, de 18,3 na passagem do canal São Gonçalo

O Plano de Operações<sup>40</sup>, com previsão de atividades para um período de quatro anos, definia como finalidade: ***“realizar levantamentos e estudos na Bacia da Lagoa Mirim, sobre hidrologia, solos, geologia, engenharia, agronomia, zootecnia, sociologia e outros campos, de maneira tal que um plano de desenvolvimento integrado para a referida bacia possa ser elaborado. Os aspectos principais do projeto incluirão o controle das enchentes, controle da água salgada na Lagoa, recuperação de terras, regularização e melhoramento da navegação da Lagoa, e sua conexão com o mar, irrigação, drenagem, abastecimento de água e desenvolvimento econômico e social em geral”***<sup>41</sup>.

Para a consecução da finalidade, o Plano apontava a necessidade de que as partes aportassem, ao longo de quatro anos, os recursos conveniados, num total de US\$ 3.126.200 (sendo US\$1.529.300 do Fundo Especial das Nações Unidas em investimentos diretos; US\$141.500 para

---

com a Lagoa Mirim, e 14,4 em Santa Isabel. Em alguns períodos, dadas as condições de vento, era possível detectar salinização elevada em até 35 km (recorde-se que a Lagoa tem 185 km de extensão), a partir do São Gonçalo. Para comparar, a salinização nas praias do Atlântico Sul era de 33 gramas de sal/litro de água. Ver reprodução de relatórios da SPVERFS, em matérias publicadas, em 27/02/1965, nos jornais DN, p.14; CP, últ. pág.; e, Correio do Sul/Bagé (CS), 1<sup>a</sup>p.

<sup>40</sup> O Plano de Operações (Projeto Regional do Fundo Especial das Nações Unidas – Brasil-Uruguai – Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim), concluído pela FAO, em Roma/Itália, em março de 1965, 35 f. Este Plano tem redação em inglês (Regional Program in the Mirim Basin Lagoon), em espanhol (Proyecto Regional en la Cuenca de la Laguna Merín) e em português.

<sup>41</sup> FAO. Plano de Operações (1965), doc. cit., f. 2. Observe-se que ora o documento denomina Plano, ora denomina Projeto, isto muito se deve à forma como foram vertidos os textos dos convênios. Ao longo dos anos iniciais, este tratamento manteve-se. Ao final da década de 1960, aperfeiçoou-se a nomenclatura, estabelecendo uma hierarquia – Plano / Programa / Projeto (ver MAX-NEEF, Basic Scheme for the Regional Development Plan, de 21 de fevereiro de 1970, 10 f.). Esta mesma metodologia acaba sendo integralmente incorporada no Decreto Lei 200, do Executivo brasileiro, para estabelecer normas de planejamento governamental. O negrito não consta no original.

gastos operacionais locais<sup>42</sup>; e, mais, US\$1.455.400, em espécie, como contrapartida dos dois países). Ao se observar os cronogramas físico-financeiros (Tabelas 1 e 2) do Plano de Operações, percebe-se que a maior parte dos recursos se destina à contratação de especialistas e técnicos (estimados em 3.905 pessoas), à manutenção da estrutura administrativa e à importação de equipamentos.

**Tabela 1. Cronograma físico-financeiro do PR 35 - Destinação do FENU - 1964-1969 (em US\$)**

Plano de Despesas	Total de homens/mês	1964	1965	1966	1967	1968	1969	Custo total do projeto
1. Especialistas	555	5.000	125.500	289.800	340.300	177.700	4.700	943.000
2. Bolsas de Estudo	48	---	2.500	7.500	7.500	2.500	---	20.000
3. Equipamentos e suprimentos	---	---	211.000	96.000	54.000	26.000	8.000	395.000
4. Diversos	---	---	6.000	7.500	7.500	9.400	2.000	32.400
5. Gastos gerais da Agência Executiva	---	---	26.000	31.200	31.200	31.200	5.300	124.900
6. Despesas diretas do FENU	---	14.000	---	---	---	---	---	14.000
<b>Total do FENU</b>	<b>603</b>	<b>19.000</b>	<b>371.000</b>	<b>432.000</b>	<b>440.500</b>	<b>246.800</b>	<b>20.000</b>	<b>1.529.300</b>

**Fonte: adaptado de FAO (1965). Plano de Operações. Apêndice I, 3 f.**

<sup>42</sup> Cada país deve desembolsar US\$ 70.750, sendo US\$ 9.800 na assinatura do Plano de Operações; US\$ 21.750 em 1º de janeiro de 1966; US\$ 25.500 em 1º de janeiro de 1967; US\$ 13.700 em 1º de janeiro de 1968. Estes valores serão atualizados “à base da taxa de câmbio operacional nas Nações Unidas”. FAO. Plano de Operações (1965), doc. cit., f. 8.



**Tabela 2. Cronograma físico-financeiro do PR 35 – Contrapartida do Brasil e Uruguai – 1964-1969 (em US\$)**

Plano de Despesas	Total de homens/mês	1964	1965	1966	1967	1968	1969	Custo total do projeto
1. Pessoal Profissional	1.302	---	118.350	204.600	199.650	177.700	2.000	606.200
2. Pessoal não Profissional	2.000	---	38.000	58.200	58.200	52.900	1.900	209.200
3. Transportes e diárias	---	---	11.400	16.000	14.500	8.100	---	50.000
4. Terrenos e construções	---	---	37.500	24.500	12.000	11.000	---	85.000
5. Equipamentos e suprimentos	---	---	75.000	47.000	29.000	29.000	---	180.000
6. Subcontratos	---	---	178.600	108.200	18.200	---	---	305.000
7. Diversos	---	---	8.000	4.000	4.000	4.000	---	20.000
Contrapartida em espécie	---	---	466.850	462.500	335.550	186.600	3.900	1.455.400
Contribuição para custos locais	---	---	19.600	43.500	51.000	27.400	---	141.500
<b>Total dos dois Governos</b>	<b>3.302</b>	<b>---</b>	<b>486.450</b>	<b>506.000</b>	<b>386.550</b>	<b>214.000</b>	<b>3.900</b>	<b>1.596.900</b>

**Fonte:** adaptado de FAO (1965). **Plano de Operações. Apêndice II e IIa, 8 f.**

Para a operacionalização do Plano indicava-se uma série de ações<sup>43</sup>:

- 1) a Agência Executiva inicia as operações do projeto após o recebimento da autorização do Diretor Geral do Fundo Especial da ONU;
- 2) de posse da autorização, a Agência Executiva providencia o recrutamento dos especialistas e os pedidos de equipamentos;
- 3) a Agência Executiva e a CLM indicam o Diretor e o Codiretor<sup>44</sup>;
- 4) o Diretor e o Codiretor e a CLM prepararão um Plano Geral de Trabalho para a execução das operações do projeto;

<sup>43</sup> FAO. Plano de Operações (1965), doc. cit., f. 9-10.

<sup>44</sup> O Codiretor, em substituição a Cícero Vassão, passou a ser Amadeu da Rocha Freitas, em 9/7/1965.

- 5) o Plano Geral de Trabalho incluirá: programação global das operações projetadas; listas detalhadas dos equipamentos e materiais a serem adquiridos; formação de quadro de pessoal; providências para transporte; e, outras facilidades necessárias ao início e execução do projeto;
- 6) em paralelo, ao Plano Geral de Trabalho, deverá ser elaborado um breve plano preliminar para os primeiros seis meses de operação<sup>45</sup>, e, posteriormente, outros planos semestrais deverão especificar o Plano Geral;
- 7) a CLM<sup>46</sup> tomará todas as medidas para recrutar pessoal e para a compra de equipamentos e materiais;
- 8) todo o equipamento adquirido pela Agência Executiva será de uso exclusivo do projeto<sup>47</sup>;
- 9) a CLM providenciará, junto aos respectivos Governos nacionais, para que os dados e informações de interesse do projeto estejam disponíveis;
- 10) durante o primeiro ano de operação, os dois Governos, através da CLM, construirão uma estação experimental e um laboratório na área designada junto ao Rio Cebollatí, bem como as atividades projetadas para o Instituto de Pesquisas Agronômicas do Sul (IPEAS), em Pelotas<sup>48</sup>; e,

---

<sup>45</sup> Este plano semestral foi aprovado na reunião entre CLM/FAO, em 05/6/1965. *Diário Popular/Pelotas* (DP), 06/6/1965, última página; CP, 05/6/1965, última página; e, JD, 06/6/1965.

<sup>46</sup> A CLM-SB, por seu presidente e superintendente da SPVERFS, afirma que: “*várias dificuldades, entre as quais as normas administrativas do nosso país, onde o encaminhamento burocrático é demorado, vêm acarretando atraso na execução dos planos*”. Matérias em 09/7/1965; CP, última página; e, JD, 1<sup>a</sup> p.

<sup>47</sup> Havia previsão de que, concluído o projeto, os bens poderiam ser transferidos à CLM.

<sup>48</sup> O representante da FAO para a América Latina, William Lucas, manifestando-

- 11) os três primeiros anos do projeto serão dedicados intensivamente aos levantamentos, coletas de dados, estudos e pesquisas. O último ano será destinado, principalmente, à elaboração de um Plano Regional de Desenvolvimento, sem impedimentos de que resultados parciais indiquem aos Governos as possibilidades de obras mais urgentes.

A reunião da CLM e FAO, em Montevidéu, em 21 de julho de 1965, frustrou todas as expectativas, pois não houve acordo<sup>49</sup> para assinar o Plano de Operações. Ações diplomáticas céleres foram encetadas, pela ONU e as chancelarias brasileira e uruguaia, para dirimir as dificuldades. No encontro de 07 de agosto de 1965, finalmente, as três partes<sup>50</sup> assentam seu aval ao Plano de Operações.

Passaram-se dois anos desde a aprovação dos pedidos de assistência técnica até o efetivo início dos trabalhos. E, afinal, em 11 de

---

-se sobre os atrasos para o início das atividades, considerando que a aprovação do FE/ONU ocorrera em janeiro de 1964, *“nestes 18 meses, várias dificuldades entravaram o processo de assistência daquele organismo internacional, e que no mesmo período foram feitos estudos e planos, tanto no Brasil, como no Uruguai, porém ainda insuficientes, diante da magnitude do empreendimento”*. Matérias: DN, 09/7/1965, p.7; JD, 06/7/1965, 1<sup>a</sup> p.

<sup>49</sup> Mesmo que de prévio conhecimento das partes, com a aprovação da FAO, da CLM-SB e Itamarati, e da CLM-SU, o Plano de Operações foi obstaculizado pelo Conselho Nacional de Governo do Uruguai, em razão da instabilidade política do país, da greve geral do funcionalismo público e da pressão do governo brasileiro para limitar a ação do asilado Leonel Brizola. CP, 22/7/1965, p.7, com a chamada: *Mais uma reunião a não fazer*: Lagoa Mirim continua sem Plano de Operações; JD, 22/7/1965, 1<sup>a</sup> p., destacava: Entraves continuam prejudicando a assinatura do Plano de Operações para recuperar Bacia da Lagoa Mirim; e, FT, 23/7/1965, com a manchete: Recuperação da Lagoa Mirim: Plano não foi assinado.

<sup>50</sup> O Plano de Operações foi assinado por Eduardo Albertal (Diretor dos Programas do Fundo Especial e embaixador da ONU no Uruguai), Russel Bradley (pela FAO), Manuel Pio Corrêa (representante do Governo brasileiro e embaixador no Uruguai), Luis Vidal Zaglio (representante do Governo uruguaio e Ministro das Relações Exteriores), João José Baptista Tubino (CLM-SB) e Conrado Serrentino (CLM-SU). FAO. Plano de Operações (1965), doc. cit., f. 13.

outubro de 1965, inaugurou-se a sede do PR 35, na cidade de Treinta y Tres/Uruguai, que entrou em operação sistemática.

### 4.2.3 Plano Geral de Trabalho

Com a instalação da sede administrativa, no final do ano de 1965, as atividades, da Agência Executiva, em 1966, voltaram-se à viabilização do *Plan General de Trabajo*<sup>51</sup>, que passava a especificar, em etapas semestrais, o Plano de Operações (previsto para o período entre 05/11/1965 e 04/11/1969)<sup>52</sup>.

No Plano Geral de Trabalho constava uma recuperação de informações acerca de todas as ações empreendidas pelos organismos envolvidos, com o acréscimo de uma gama de referenciais teóricos e técnicos, além de readequações conceituais, originalmente presentes no Plano de Operações. Reafirmava que o propósito do Programa Regional da Lagoa Mirim era ***“el de llevar a cabo relevamientos y estudios sobre hidrología, suelos, geología, ingeniería, agronomía, zootecnia, sociología y otros campos, de manera que se pueda preparar un Plan de Desarrollo Integral de la Cuenca”***. Tal Plano Integrado de Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim deveria estar em consonância com os planos de desenvolvimento econômico e social dos dois países, porém ressaltava o documento, que esta integração era um processo lento e difícil. Lento, porque os Planos Nacionais de Desenvolvimento,

---

<sup>51</sup> CLM. Plan General de Trabajo (1966), doc. cit., 57 f. Observe-se, também, que a partir de 01/01/1966, o Fundo Especial e o Programa de Expansão de Assistência Técnica uniram-se para formar o UNDP (United Nations Development Program – PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento).

<sup>52</sup> Com as postergações no início dos trabalhos, este prazo será modificado por três sucessivos Acordos de Ajuste. Tal possibilidade era prevista no CLM. Plan General de Trabajo (1966, doc. cit., f. 3), pois como o Plano de Operações enumera vários levantamentos e estudos a serem realizados, esta primeira versão do Plano Geral de Trabalho deve ser considerada de forma flexível, podendo ser revisado por acordo tripartite.

de longo prazo, estavam ainda em preparação; e, difícil, porque as prioridades, nas atividades regionais e nos setores produtivos, a serem propostas nos Planos de Desenvolvimento de cada país, “*tiene pocas probabilidades de coincidir con el de país vecino*”<sup>53</sup>.

O Plano Geral de Trabalho relacionou e pré-julgou um conjunto de obstáculos<sup>54</sup> ao desenvolvimento da área da BLM:

- 1) *problemas hidráulicos*: rios e lagoas aumentam seus caudais e níveis, a partir dos meses de outono, inundando milhares de hectares de terras; ao contrário, nos meses de verão, os caudais diminuem. Represas de regularização, nas partes altas da BLM, e drenagem das terras inundadas, poderiam representar solução, que precisa estar avaliada, conjuntamente, com a evaporação provocada nos meses de verão e com a predominância dos ventos. Indica-se, formalmente, a continuidade dos estudos de um “*dique removable completamente en el río San Gonzalo*”, para defender da intrusão das águas da Lagoa dos Patos e oferecer escoamento nas cheias da Lagoa Mirim; e, a continuidade das obras de pôlderes<sup>55</sup> no Taim;
- 2) *problemas de planificação e produtividade das atividades agropecuárias*: estes problemas envolvem solos (a começar pela falta de estudos sobre as deficiências minerais e falta de assistência técnica nas plantações de arroz em solo arenoso, com impossibilidade de irrigação); uso da terra (estima-se que determinadas áreas necessitem de quatro a cinco hectares para manter um animal; além de ser habitual, alternar três anos consecutivos de plantio de arroz por sete anos de pastagens naturais);

---

<sup>53</sup> CLM. Plan General de Trabajo (1966), doc. cit., f. 2.

<sup>54</sup> CLM. Plan General de Trabajo (1966), doc. cit., f. 5-12: Obstáculos al desarrollo de la región y soluciones clásicas.

<sup>55</sup> Termo holandês polder. Em português – Polder/pôlderes: diques de proteção para planícies baixas, com o fim de torná-las utilizáveis na agricultura. A Holanda possui vasta área de seu território protegida por pôlderes.

- e, considerações econômicas sobre a produção agropecuária: (a) pecuária extensiva, sem o uso de técnicas já conhecidas, com campos abandonados em sua totalidade e baixa produtividade de carne/hectare; (b) agricultura sobrecarregada pelos custos de irrigação, pois o bombeamento das águas depende de combustíveis; e, (c) ausência de diversificação na produção;
- 3) *problemas de infra-estrutura*, derivados da limitada capacidade financeira dos dois países para novas inversões, abrangem transportes (*lacustre*: navegação insignificante e limitada ao transporte de arroz e calcário; *ferroviário*: com defasagem técnica que o torna incapaz de enfrentar a concorrência das rodovias; *rodoviário*: não acompanha a demanda, além de ser reduzida a malha asfáltica<sup>56</sup>; *aeroviário*: com mínima significação para o tráfego de passageiros e de pequenas cargas)<sup>57</sup>; comunicações (via telégrafo ou telefones, insuficientes ou inexistentes na maioria dos municípios da BLM); energia elétrica (a maioria dos municípios da BLM depende de fornecimento elétrico por geradores a diesel; a usina termoeletrica de Candiota/Brasil está com sua capacidade esgotada e a UTE – Usinas y Teléfonos del Estado/ Uruguai não produz energia suficiente); educação (elevados índices de analfabetismo e escassa formação de profissionais e técnicos); saneamento (os serviços, de fornecimento de água e de rede de esgotos, são precários ou inexistentes na maioria dos municípios da BLM); e, armazenamento e comercialização (deficiências no armazenamento de colheitas, levando ao aviltamento nos preços de comercialização); e,

<sup>56</sup> A ligação entre a Zona Sul do Rio Grande do Sul e Porto Alegre, somente se efetivou em 1964. No início de 1966, construía-se o trecho Pelotas-Jaguarão, bem como Quinta-Chuí. No Uruguai, com a via litorânea concluída, mas o trecho Vergara-Rio Branco (fronteira com Jaguarão) ainda em construção, tornava difícil, o acesso à sede do PR 35, em Treinta y Tres.

<sup>57</sup> Os vôos da Varig ligavam Rio Grande-Porto Alegre e a Pluna conectava Rio Branco-Montevidéu.

- 4) *problemas relacionados com a população*: 41% da população brasileira da BLM estão no meio rural e em minifúndios, “*podría realizarse la selección de agricultores para colonizar las zonas a ser recuperadas, disminuyendo el éxodo de los colonos hasta las ciudades*”. Na área uruguaia da BLM, o problema é o êxodo para Montevideu. Tendo como uma de suas causas: “*el pastoreo extensivo que no exige más de un peón por varios km<sup>2</sup> de tierras*”. A redução na população rural produzirá “*un atraso en el establecimiento de una agricultura de alto nivel*”.<sup>58</sup>

O Plano Geral de Trabalho estabeleceu quatro operações básicas<sup>59</sup>, a partir das quais todas as demais estariam atreladas:

- 1) *as operações topográficas* (com trabalhos de nivelção, a cada 200 a 1.000 m: nos 1.000 km<sup>2</sup> ao redor do Canal São Gonçalo; nos 15.000km<sup>2</sup> ao redor da Lagoa Mirim; nos 30.000km<sup>2</sup> das áreas altas da Bacia; e, 5.000 km<sup>2</sup> nos locais previstos para represas) e a preparação de mapas (com escalas<sup>60</sup> variáveis de 1:1.000.000 a 1:5.000) e documentos aerofotográficos (a cargo do Exército brasileiro, em toda a BLM) condicionam as demais operações do projeto;
- 2) *a experimentação agropecuária* (na fazenda experimental de Treinta y Tres e no Instituto de Pesquisa e Estudos Agronômicos de Pelotas, além de campos privados que franquearem experimentações) que depende das variações climáticas de um ano a outro;
- 3) *os estudos de hidrologia e meteorologia* (incluem pluviometria, evaporação, pressão atmosférica, nível das águas, caudal dos rios,

<sup>58</sup> CLM. Plan General de Trabajo (1966), doc. cit., f. 11-12.

<sup>59</sup> CLM. Plan General de Trabajo (1966), doc. cit., f. 13-21

<sup>60</sup> A escala de 1:5.000 indica que a cada 1 cm em papel correspondem 5.000 metros de terreno.

e, ventos, em, pelo menos, trinta diferentes estações de controle na BLM) que também dependem das condições climáticas; e,

- 4) *a promoção do desenvolvimento com atividades de experimentação e de ensino*, que necessitam de muitos anos para atingir uma fração significativa da população. Para tanto são previstas: reuniões, a cada cinco ou seis semanas, em ambos os lados da fronteira, entre técnicos e produtores; visitas às estações experimentais; conferências nos centros urbanos da BLM, para “*promover una mentalidad de desarrollo*”; e, difusão de informações periódicas que expliquem os propósitos do desenvolvimento e sua evolução na BLM.

Para a seleção das áreas a serem prioritariamente investigadas; o Plano Geral de Trabalho definiu como critérios, aquelas terras ou espaços territoriais que tinham (ou teriam): (1<sup>o</sup>) grande diferença entre o rendimento potencial e o rendimento atual; (2<sup>o</sup>) problemas hidráulicos que coloquem em perigo, pessoas e bens; (3<sup>o</sup>) conveniência para práticas desenvolvimentistas de curto ou médio prazo; e, (4<sup>o</sup>) sujeitas à expropriação para implantação dos projetos. Estas terras estão dentro de uma das quatro<sup>61</sup> sub-áreas (Fig. 3. Mapa das subáreas homogêneas da BLM), em que está subdividida operacionalmente a bacia.

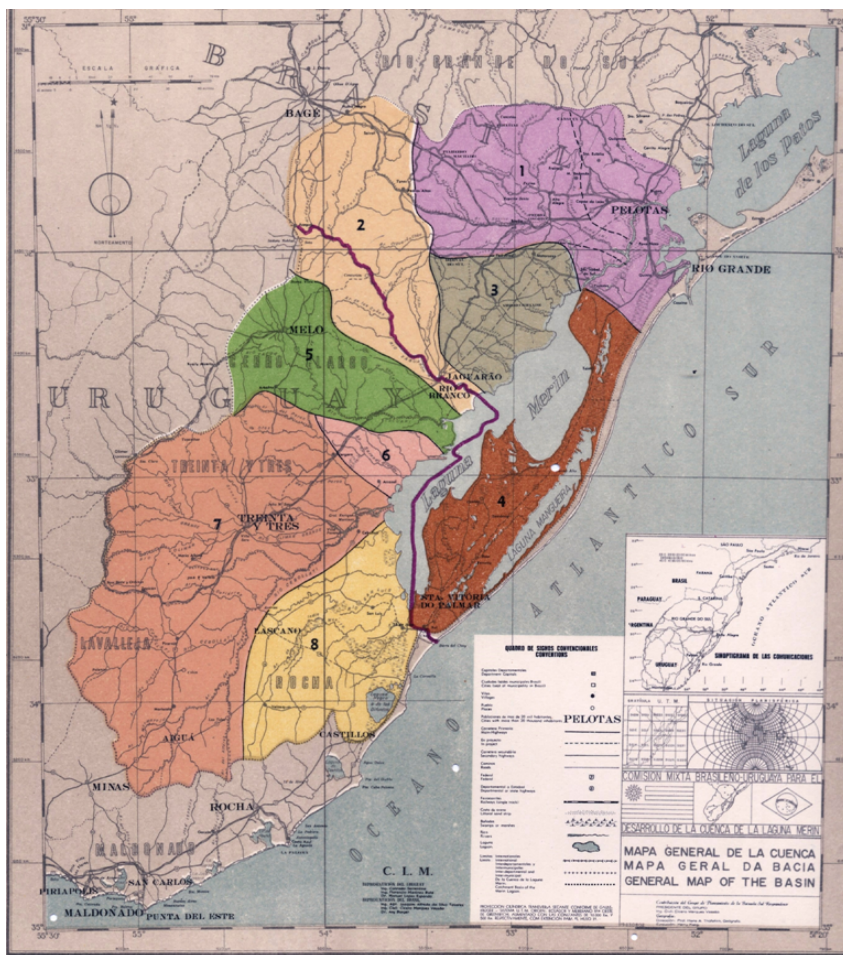
No Plano Geral de Trabalho constava<sup>62</sup> que “*el desarrollo económico de la zona depende de muchos factores. Algunos de ellos no se podrán estudiar con los recursos del Proyecto, en particular, la re-forestación, la pesca y los recursos minerales*”. Com isto, as alternativas desenvolvimentistas ficam reafirmadas para o setor agropecuário. De outro lado, com as pressões dos dois Governos, a Agência Executiva foi obrigada a indicar obras que deveriam/poderiam ser executadas, mesmo que não houvesse disponibilidade de recursos financeiros: polder do Taim; reservatórios de água no rio Cebollatí e nas planícies do lado brasileiro;

<sup>61</sup> As sub-áreas (quatro) resultam de um agrupamento de características que as tornam mais adequadas aos estudos e levantamentos, posteriormente subdivididas em oito sub-áreas.

<sup>62</sup> CLM. Plan General de Trabajo (1966), doc. cit., f. 26-27.



represa no rio Olímar Grande; e, dique ou dique-ponte no Canal São Gonçalo.



**Figura 3. Mapa das subáreas homogêneas da BLM**

**Fonte: ALM/UFPel**

Ainda no Plano Geral de Trabalho, em antecipação à elaboração de um Plano Regional de Desenvolvimento, constava previsão<sup>63</sup>, para os

<sup>63</sup> CLM. Plan General de Trabajo (1966), doc. cit., f. 30-31.

próximos 31 (trinta e um) anos (de 1965 a 1996), de etapas a serem cumpridas para atingir o desenvolvimento de forma gradual, com a ressalva de que a extensão do tempo empregado pelos dois Governos, para decisões conjuntas, condicionaria a cronologia de desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim:

- 1965: início das operações do PR 35, com atividades de topografia, engenharia, hidrologia, experimentação agropecuária, estudos de solos, posse da terra, levantamento geral dos recursos e dos problemas na área da BLM;
- 1966: complemento de fotografias aéreas, inauguração da granja experimental, levantamento hidrográfico, levantamentos geológicos das áreas de represas e início dos estudos sócio-econômicos;
- 1967: (a) segundo trimestre: início dos estudos de custos e avaliação dos lucros correspondentes aos vários sistemas de uso da terra; preparação de leis internacionais, pela CLM, para disciplinar o desenvolvimento nos dois países; complemento dos trabalhos de cartografia; e, preparação do Plano Geral de Controle de Águas; (b) entre julho e agosto: preparação dos primeiros anteprojetos de controle de águas em algumas áreas selecionadas; e, (c) entre outubro e dezembro: começo da execução dos planos-piloto e obras de infra-estrutura;
- 1968: (a) entre abril e junho: estudo das conseqüências sócio-econômicas do aproveitamento de terras e águas; (b) entre julho e agosto: preparação do Plano Integrado de Desenvolvimento Regional, estendendo-se aos próximos cinquenta anos; e, (c) entre outubro e dezembro: revisão do Plano de Controle de Enchentes e de Manejo de Águas, com base nos dados hidrológicos e agronômicos;
- 1969 (entre outubro e dezembro): preparação, pela CLM, de um programa para continuar as atividades de hidrometeorologia, experimentação agrícola e treinamento;

- 1970 (maio): apresentação do Informe Final do PR 35 à Comissão Mista da Lagoa Mirim;
- 1970 a 1974: estudo, pelos Governos, dos detalhes e custos das obras da primeira etapa do Plano Regional de Desenvolvimento, e, adequação das medidas estruturais propostas;
- 1975 e 1976: financiamento da primeira etapa do Plano (sob a forma de projetos específicos); e, revisão do Plano Regional de Desenvolvimento, com base nos dados acumulados sobre terra e águas, e as novas circunstâncias sócio-econômicas;
- 1977 a 1986: complementação da primeira etapa do Plano Regional de Desenvolvimento, e preparação do programa e projetos da segunda etapa; e,
- 1987 a 1996: aplicação da segunda etapa do Plano Regional de Desenvolvimento; e, preparação do programa e projetos da terceira etapa.

À medida que cresceu o volume e a complexidade das ações, a Agência Executiva adotou uma estrutura composta por Divisões Setoriais, considerando o conjunto de atividades afins. A Divisão Setorial de Sócio-Economia, em setembro de 1966, propôs um plano de trabalho<sup>64</sup>, onde relacionou dados a serem fornecidos pelos diferentes setores operacionais<sup>65</sup>: estrutura física (geologia, hidrologia, hidrografia, orografia, climatologia, pedologia, vegetação, agrostologia), estrutura demográfica (estrutura da população atual e evolução da população, grau de instrução e emprego); infra-estrutura (transportes e comunicações, energia, setor industrial); e, estrutura agrária (estatísticas e censos do setor primário, formas de posse/exploração da terra, cooperativas

<sup>64</sup> FERREIRA (1966). Análisis Económico del Proyecto Regional de la Laguna Merín, doc. cit., 57 f.

<sup>65</sup> FERREIRA (1966). Análisis Económico, doc. cit., f. 2-3.

de produção, crédito/financiamento, custos/valor de produção<sup>66</sup>, piscicultura, silvicultura), para consubstanciar suas análises de viabilidade econômica.

Enquanto a Agência Executiva tratava de suas atividades, na sede de Treinta y Tres, as CLMs brasileira e uruguaia estabeleciam, no decorrer de 1966, um conjunto de ações:

- 1) aprovar o Regulamento comum, que, mais tarde, será desdobrado em regimentos de cada Seção da CLM;
- 2) substituir, em janeiro, interinamente, o Presidente da CLM, devido à mudança na Presidência da CLM brasileira<sup>67</sup>;
- 3) receber, em fevereiro, o novo presidente da CLM brasileira<sup>68</sup>;
- 4) em março, empossar o Presidente da CLM<sup>69</sup> e aprovar o Plano Geral de Trabalho;
- 5) receber, em abril, técnicos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para avaliar financiamentos às obras consideradas prioritárias;
- 6) analisar, em maio, a proposta da CLM brasileira de ampliar, de três para quatro, os representantes de cada delegação;

---

<sup>66</sup> Em relação à área do Uruguai na BLM, identifica-se que 82,61% do valor bruto referem-se à produção animal, e 17,39% à produção vegetal. Ver documento: CARLE (1966). Valor Bruto de la Producción del Sector Agropecuario (parte uruguaya). 5 f.

<sup>67</sup> O presidente da CLM brasileira, general Tubino, é designado interventor federal no Estado de Alagoas. Notícias sobre a Lagoa Mirim (1966), 2 v. CP, 15/01/1966, últ. pág.; e, DN, 15/01/1966, 1<sup>a</sup> p.

<sup>68</sup> O novo Superintendente da SPVERFS e, por consequência, presidente da CLM-SB, general Aurélio da Silva Py. DN, 15/02/1966, 1<sup>a</sup> p.

<sup>69</sup> A reunião da CLM, de 19 de março, em Treinta y Tres, empossa como Presidente, o gen. Aurélio Py; discute, com a Agência Executiva, e aprova o Plano Geral de Trabalho. DN, 19/3/1966, 1<sup>a</sup> p.; e, CP, 25/3/1966, última página.

- 7) aprovar, em junho, o Plano Semestral proposto pela direção do projeto<sup>70</sup>;
- 8) encaminhar, em julho, aos governos brasileiro e uruguaio, recomendação de execução de obras de infra-estrutura, partindo de proposta da Delegação brasileira<sup>71</sup>: pôlderes e rede de energia elétrica para os mesmos no Taim, BR-471 (Quinta-Chuí), BR-116 (Pelotas-Jaguarão), Rota 9 (Montevidéu-Rocha-Chuy), Rota 18 (Montevidéu-Treinta y Tres-Aceguá<sup>72</sup>) e barragem do rio Olímar (Departamento de Cerro Largo);
- 9) revisar, em agosto, as demandas da Agência Executiva por subsídios técnicos e humanos, para a elaboração de planejamento agrícola<sup>73</sup> (***“a recuperação da BLM se concebe como uma obra de agro-engenharia orientada por uma planificação de recuperação agropecuária”***<sup>74</sup>);
- 10) receber do Serviço Geográfico do Exército Brasileiro, e repassar aos Governos e Agência Executiva, em agosto-setembro, as 2.190 cartas geográficas, em escala 1:50.000, da área da Lagoa Mirim;

<sup>70</sup> CP, 03/4/1966, últ. pág., e, no editorial de 04/5/1966. CP, 17/5/1966, últ. pág. CP, 26/6/1966, últ. pág.

<sup>71</sup> Boletim Informativo. CLM (1966), 21 f., preparado pelo Serviço de Divulgação da SPVERFS. Ver, também, *O Globo*/Rio de Janeiro (GB), 30/7/1966.

<sup>72</sup> A Rota 8, quando concluída, chegou a Rio Branco (fronteira com Jaguarão) e não à Aceguá.

<sup>73</sup> CP, 02/8/1966, última página; e, *El País*/Montevidéu (EL), 05/8/1966. Observe-se que a imprensa uruguaia inicia tardiamente atividades de cobertura jornalística do projeto. No mesmo período, intensas chuvas provocaram o transbordamento da Lagoa, isolando Rio Grande e Santa Vitória do Palmar (lado brasileiro) e terras baixas do lado uruguaio. Este fato gerou notícias nos principais jornais do Brasil, em 17/8/1966: *Jornal do Brasil*/Rio de Janeiro (JB), *O Estado de São Paulo*/São Paulo (SP) e FT.

<sup>74</sup> Boletim Informativo. CLM (1966), doc. cit., f. 6. O negrito não consta no original.

- 11) realizar reuniões, em Treinta y Tres e Porto Alegre, em setembro, para revisar despesas e preparar relatórios aos respectivos Governos<sup>75</sup>;
- 12) aceitar, por proposição da CLM brasileira, na reunião de outubro, a inclusão do município de São José do Norte<sup>76</sup>, a fim de determinar equivalência nas áreas territoriais<sup>77</sup>; e,
- 13) principalmente, discutir, com o Supervisor da FAO, soluções para os problemas dos elevados custos do projeto.

A SPVERFS, a quem se subordinava a CLM-SB, em agosto de 1966, recebeu a indicação, pelo MECOR, de transformar-se em autarquia, a exemplo do que já ocorria com a SPVEA (Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia) e com a SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste). Com a possibilidade de uma nova configuração, a CLM, em princípios de setembro de 1966, deu divulgação, em Boletim Informativo<sup>78</sup>, e inseriu um estudo da BLM pelo GT da Baixada Sul-Riograndense, com destaque a duas conclusões: (1<sup>a</sup>) o volume das águas procedente do território uruguaio representa 60% do volume total das águas que demandam à Lagoa Mirim; e, (2<sup>a</sup>) os fatores limitantes do desenvolvimento correlacionam-se às condições

---

<sup>75</sup> Nesta reunião a CLM-SB já está presente com quatro representantes (general Aurélio da Silva Py, Waldemar Gonçalves da Silva, Ary Burger e Licurgo Costa), enquanto que o Uruguai continua com a quarta vaga em aberto (Conrado Serrentino, Martinez Bula e Manoel Lopes Esponda). A Agência Executiva tem como diretor Christian de Lannoy (representante da FAO) e, como codiretor Amadeu da Rocha Freitas (indicado pelo Brasil).

<sup>76</sup> Apesar da resistência da FAO/ONU, o Governo brasileiro obteve a inclusão do município de São José do Norte, para que a área territorial do Brasil (33.260 km<sup>2</sup>), no Projeto ficasse semelhante à área uruguaia (33.000 km<sup>2</sup>). Mesmo assim, jamais os estudos e levantamentos chegaram a São José do Norte.

<sup>77</sup> DN, 05/10/1966, p. 14. Nesta reunião, a Delegação uruguaia já é integrada por quatro componentes (inclui-se Oscar Lopes Taborda). Como representante da FAO, Dula Navarrete.

<sup>78</sup> Boletim Informativo.CLM (1966), doc. cit., f. 13-15.

de natureza humana, de “*despreparo das massas*”, de infra-estrutura deficiente, de baixa produção e produtividade, e às anomalias hidrográficas e hidrológicas<sup>79</sup>. Ao final do documento, tangenciou a questão de integração, quando referiu que as atuais implicações regionais em relação aos diferentes meios de intercâmbio de mercadorias e de viajantes “*são extremamente complexas e não dependem, infelizmente, apenas das implicações técnicas, e sim de um emaranhado de condições locais, de ordem: legal, psíquica e ativística*”<sup>80</sup>.

Ao final de setembro de 1966, no Congresso Brasileiro de Integração Regional, realizado em Salvador, o Ministério do Planejamento (MPLAN/Brasil) enunciou estudos (Reforma Administrativa) sobre a reestruturação dos organismos de ação regional, entre elas a constituição de Superintendências de Desenvolvimento<sup>81</sup>, similares à SUDENE. Em tal condição, a SPVERFS seria transformada em duas superintendências de desenvolvimento: uma com abrangência nos Estados da Região Sul – SUDESUL, e, outra, com os Estados da Região Centro-Oeste – SUDECO.

A crise, entre Ministério Extraordinário de Coordenação de Organismos Regionais e Ministério do Planejamento, levou à separação da SPVERFS e da CLM, em outubro de 1967, como providência para implementar a Reforma Administrativa, o Governo brasileiro dissociou as duas entidades<sup>82</sup>.

Finalmente, ao concluir-se o ano de 1966, e dentro das atividades previstas no plano semestral as CLMs encaminharam, aos respectivos Governos, o Esquema do Anteprojeto do Plano Trienal – 1967

<sup>79</sup> Boletim Informativo (1966), doc. cit., f. 16.

<sup>80</sup> Boletim Informativo. CLM (1966), doc. cit., f. 17-18.

<sup>81</sup> JD, 30/8/1966. Na matéria pode-se perceber que a SPVERFS preferia a alternativa da autarquia, por abranger maior área territorial e recursos; e, apontava como risco, “*a transferência da sede para Curitiba*”. Na proposta do Ministério do Planejamento, a SPVEA transformar-se-ia em SUDAM.

<sup>82</sup> FT, 22/10/1966. Na matéria o atual superintendente da SPVERFS fica incumbido de preparar a transição, restando-lhe a presidência da CLM.



a 1969<sup>83</sup>. Este primeiro Plano Trienal encaminhou uma síntese<sup>84</sup> do Plano de Operações e do Plano Geral de Trabalho do PR 35, e alertou, a CLM-SB, para a necessidade de tomar iniciativas em estudos e projetos, não inclusos no Plano de Operações, mas orçados para o triênio: (a) pesca (ampliação/atualização da tecnologia pesqueira), no valor de US\$ 250.000; (b) reflorestamento (arborização e extrativismo), no valor de US\$ 280.000; (c) jazimentos minerais e hidrogeologia (determinação de jazidas e águas subterrâneas), no valor de US\$ 420.000; (d) barragens (construção de projetos-piloto), no valor de US\$ 500.000; e, (e) extensão rural (capacitação técnica e financiamento para máquinas), no valor de US\$ 670.000. Se incluídas todas as despesas prováveis da CLM (contrapartida do Plano de Operações, no valor de US\$ 660.000, e, despesas administrativas, no valor de US\$ 530.000), no período de 1967 a 1969, as projeções indicavam uma necessidade global de US\$ 3.310.000<sup>85</sup>.

Durante o ano de 1967, as atividades estiveram concentradas nos levantamentos e estudos previstos nos planos (Plano de Operações, Plano Geral de Trabalho e Planos Semestrais), com a utilização dos recursos humanos binacionais e internacionais, além dos equipamentos importados pela Agência Executiva. No início do ano (14 de janeiro), atendendo ao Regulamento, a presidência passou para o representante uruguaio, durante reunião da CLM. Em 28 de fevereiro, o Diário Oficial brasileiro publicou: (a) a extinção da SPVERFS e, dentro da Reforma Administrativa, a criação da Superintendência do Desenvolvimento da Fronteira Sudoeste (SDFS), com abrangência na faixa de fronteira dos Estados da Região Sul (Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e

---

<sup>83</sup> SB-CLM (1966). Esquema do Anteprojeto do Plano Trienal: 1967/1968/1969. 17 f.

<sup>84</sup> SB-CLM (1966). Esquema do Anteprojeto do Plano Trienal, doc. cit., f. 4-9.

<sup>85</sup> À época (dezembro de 1966), a cotação era de 1US\$:1.800Cr\$, o que tornaria o orçamento em aproximadamente seis bilhões de cruzeiros. Ver SB-CLM (1966). Esquema do Anteprojeto, doc. cit., p. 10-17. No Uruguai, para condição semelhante, porém em outros projetos, o orçamento atinge o patamar de duzentos milhões de pesos (1US\$:60 pesos) ou US\$ 3.330.000. Nos dois países, os recursos serão buscados em agências internacionais de financiamento.



Mato Grosso)<sup>86</sup>; (b) abertura de crédito especial de NCr\$ 570.000,00 (quinhentos e setenta mil cruzeiros novos ou US\$ 320.000)<sup>87</sup>, para atender as despesas da CLM por dois anos; e, (c) a exoneração de Ary Burger e a nomeação de Luiz Simões Lopes, para a CLM<sup>88</sup>.

A sobreposição das atividades operacionais das duas superintendências de desenvolvimento (SDFS e SUDESUL) levou os governos estaduais sulinos, em abril de 1967, a propugnar pela unificação junto ao Ministro do Interior (MINTER)<sup>89</sup>, presente na reunião da CLM, em Porto Alegre. Aproveitando a ocasião, a CLM decidiu encaminhar, ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, solicitação de ampliação na contribuição daquele organismo<sup>90</sup>, e, ao BID e a organismos internacionais, como a Aliança para Progresso e a USAID, solicitação de cooperação financeira (os critérios vigentes nos organismos internacionais, para financiamento de projetos, dependiam de: factibilidade técnica, econômica e financeira, além da situação institucional e organizacional), para viabilizar as obras consideradas prioritárias.

No mês de junho, a ação dos governadores sulistas resultou na fusão da SDFS e SUDESUL, numa única superintendência, a SUDESUL<sup>91</sup>. Ocorreu, também, nova substituição na presidência da CLM

---

<sup>86</sup> O mesmo decreto que cria a Superintendência de Desenvolvimento do Sul (SDFS), também, transforma a SPVEA em SUDAM. Observe-se que a SDFS passa ainda em 1967, a ser chamada de SUDESUL, com a mesma abrangência dos municípios da faixa de fronteira. Em dezembro de 1967, a Lei 5.365 dá, à SUDESUL, abrangência sobre todos os municípios dos três Estados sulinos.

<sup>87</sup> A reforma econômica implicou na transformação da taxa de câmbio, 1US\$:1,8 cruzeiros novos.

<sup>88</sup> Notícias sobre a Lagoa Mirim (1967). 2 v. Em 04/3/1967: CP, última página; e DN, última página.

<sup>89</sup> O Ministério do Interior, que substitui o MECOR, é dirigido pelo general Afonso de Albuquerque Lima.

<sup>90</sup> Este fato gera o primeiro ajuste formal no Plano de Operações: Acordo de Ajuste n° 1.

<sup>91</sup> A SUDESUL, criada pelo Decreto 301, tem como seu primeiro titular, Magno de Sá. Também no contexto da Reforma Administrativa são criadas a SUDECO e a SUDEVAP (Superintendência do Desenvolvimento do Vale do Paraíba, com abrangência nos estados do Sudeste – São Paulo, Rio de Janeiro, Guanabara e Minas Gerais).

brasileira<sup>92</sup>. Já, em julho, com a existência da SUDESUL, foi extinto o Grupo de Trabalho da Baixada Sul-Riograndense (com vários anos de estudo na área da BLM) e incorporado à Seção Brasileira da CLM. Estas transformações separaram as ações da Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul (com abrangência nos estados sulinos) e a CLM (com atuação exclusiva nos projetos da Lagoa Mirim).

Duas dificuldades – as pesquisas de campo realizavam-se ao sabor das alternâncias climáticas do inverno gaúcho-oriental (com a ocorrência de cheias e prejuízos à agropecuária) e a presença de técnicos estrangeiros na BLM, mobilizavam com frequência, os embaixadores da ONU, no Brasil e no Uruguai, para reuniões com os governantes, com a CLM e com a imprensa, a fim de atualizarem os informes sobre o plano binacional<sup>93</sup>.

As reuniões da CLM, nos meses de julho e agosto de 1967, foram dedicadas:

- 1º) à análise de relatórios das diferentes divisões técnicas da Agência Executiva, incluindo-se: (a) conclusão do censo agropecuário em 11 mil propriedades da área uruguaia; (b) pré-projetos de represas para o rio Olímar Grande (complexo Olímar-Corrales-Cebollati)<sup>94</sup>, no Uruguai, e para Arroio Grande (complexo Arroio Grande, Piratini e Chasqueiro), no Brasil; (c) instalação de toda a rede de estações hidrometeorológicas; e, (d) pesquisas agronômicas nas estações experimentais;

---

<sup>92</sup> É exonerado o general Aurélio Py e empossado o coronel Paulo Fernandes de Freitas. CP, 10/6/1967, primeira página.

<sup>93</sup> Várias matérias nos jornais (CP, FT, DN, JC), no inverno de 1967, dão conta da ação dos embaixadores da ONU. Particularmente, nos meses de julho e agosto, se intensificam reuniões e coletivas de imprensa. As cheias provocaram grandes perdas e a pressão por resultados aumentou. Para o Ministro do Interior, do Brasil, é preciso “*imprimir ritmo mais acelerado aos trabalhos da Comissão, porque a Comissão que parece emperrada já realizou 30 reuniões, sem que os primeiros instrumentos (resultados) de trabalho fossem apresentados*” (DN, 12/9/1967, p.31).

<sup>94</sup> Orçado em 18 milhões de dólares.

- 2º) à atualização dos custos do PR 35 para 4,5 milhões de dólares<sup>95</sup>;
- 3º) à verificação da conclusão dos estudos cartográficos;
- 4º) à apreciação do Convênio Sanitário Brasil-Uruguai<sup>96</sup>; e,
- 5º) às avaliações com técnicos da FAO, vindos de Roma, sobre as políticas e legislação de águas internacionais<sup>97</sup>, visando harmonizar as duas legislações.

O mês de setembro de 1967 foi dedicado, pelas respectivas CLMs, à preparação da reunião de outubro, em paralelo a um ciclo (Ciclo Intensivo) de conferências internacionais “*Laguna Merín, su desarrollo e integración*”, entre os dias 9 e 14, em Montevidéu, com a coordenação do Instituto de Estudos e Pesquisas para a América Latina (IEPAL)<sup>98</sup>. O Ciclo Intensivo teve como objetivo informar e formar agentes de desenvolvimento (“*conductores de las grandes operaciones nacionales y multinacionales complejas de desarrollo espacial*”) e servir como alerta aos dirigentes políticos e administrativos, para que considerassem seriamente as questões discutidas ao planejarem suas ações. Entre os temas discutidos apresentaram-se questões e referenciais teóricos, que

<sup>95</sup> Este valor representa um incremento de cerca de 50%, em dólares. Gera o Acordo de Ajuste nº 1.

<sup>96</sup> Sobre este tema, o representante brasileiro (Ernani Camargo), informava, em relatório ao Secretário de Saúde do RS, que “*a região escolhida apresenta um baixo nível de saúde. Este estágio é decorrente de fatores como economia agro-pastoril não desenvolvida; trabalho por safras, que provoca brusco deslocamento das populações; baixo ingresso per capita; alta porcentagem de deserção escolar e analfabetismo; e, deficiência das vias de comunicação, etc*”. CP, 02/8/1967, p.9, reproduz parte do relatório.

<sup>97</sup> Um dos parâmetros utilizados é o projeto da bacia do rio Mekong, entre o Tibet e o Vietname do Sul.

<sup>98</sup> O IEPAL (1968) – Instituto de Estudos e Pesquisas da América Latina – reproduz, em publicação, as conferências: Laguna Merín: Desarrollo e Integración – estudios, proyectos y análisis), 130 p. A ação da IEPAL insere-se num contexto de recuperar referenciais desconhecidos por muitos dos técnicos, governantes e população, e usados, dois anos antes, como critérios para definir a ajuda internacional.

sustentaram a proposta binacional de cooperação técnica e financeira, a elaboração do Plano de Operações e a operacionalização do Plano Geral de Trabalho e dos Planos Semestrais. No âmbito da reunião da CLM<sup>99</sup>, esteve em pauta: (a) avaliação da execução do plano semestral; (b) atualização das informações, pelo Diretor Executivo, quanto ao aumento da contribuição do PNUD para o projeto; (c) aprovação da inclusão de um especialista da FAO, para dirigir a Divisão de Sócio-Economia; e, (d) iniciar as discussões sobre um sistema de isenções fiscais (proposto pela delegação brasileira) às indústrias que vierem a instalar-se na área da Bacia da Lagoa Mirim<sup>100</sup>.

Uma série de encontros de técnicos brasileiros e uruguaios realizou-se no mês de novembro de 1967, para ampliar as condições de infra-estrutura entre os dois países, em ações paralelas ao Plano Geral de Trabalho desenvolvido pela Agência Executiva. As conclusões indicaram a necessidade de concretização das obras rodoviárias, interligações telefônicas e de energia elétrica entre as fronteiras do Brasil e do Uruguai<sup>101</sup>. Já, na reunião da CLM, realizada no Itamarati, de 22 a 24 de novembro, com as presenças do Ministro do Interior (*“o empenho do governo brasileiro de continuar emprestando o mais decidido apoio ao projeto da Lagoa Mirim, exemplo de uma cooperação que poderá servir de modelo às metas de integração nacional”*) e do Ministro das Relações Exteriores (*“face à escassez de alimentos que se vem acentuando em todo o mundo, avulta a importância desse projeto que atraiu as atenções do PNUD e da FAO”*)<sup>102</sup>, as duas delegações, além

<sup>99</sup> Composta por quatro brasileiros (Paulo Fernandes de Freitas, Waldemar Gonçalves da Silva, Licurgo da Costa e Luiz Simões Lopes) e quatro uruguaios (Conrado Serrentino, Florencio Martinez Bula, Manuel Lopes Esponda e Oscar Lopes Taborda).

<sup>100</sup> A justificativa era no sentido de impulsionar o desenvolvimento industrial da BLM. O assunto foi encaminhado para as reuniões seguintes e não foi retomado.

<sup>101</sup> O Brasil com interesse em vender excedente de energia de Candiota, dadas às vantagens comparativas com o custo de geração das usinas da UTE. Tal fato gerou um acordo de integração energética. CP (01/12/1967), p.20; e, DN (01/12/1967), p.6.

<sup>102</sup> Embora o discurso, as principais ações do MINTER eram direcionadas *“à ocupação nacional do Norte, com a participação dos militares no desenvolvimento da Amazônia”*. CP (22/11/1967), p.4.

de vários assuntos técnicos, revisaram a proposta do Plano Semestral (para o primeiro semestre de 1968), definiram a realização de cursos de capacitação para técnicos uruguaios e brasileiros que atuam na área da BLM, e, agendaram para a reunião de abril de 1968, em Montevidéu, a decisão sobre um conjunto de obras de curto e médio prazo a serem expostas aos representantes do PNUD, do BID e do Banco Mundial.

A reunião plenária de 14 a 17 de dezembro, em Montevidéu e Treinta y Tres, encerrou as atividades de 1967. A reunião discutiu as metas alcançadas pelo Plano Semestral (2º/1967) e avaliou as dificuldades operacionais<sup>103</sup>.

O ano de 1968 abriu-se para a CLM, com reunião para definir os termos do Acordo de Ajuste ao Plano de Operações, a partir das dificuldades do Uruguai, no cumprimento das cláusulas de contrapartida. Além da posição uruguiaia, a Agência Executiva diligenciava, junto ao PNUD, recursos adicionais, considerando a amplitude do projeto, a capacitação dos técnicos binacionais e a fidedignidade dos dados aportados pelas CLMs. O Acordo de Ajuste previa ampliação no prazo, reformulação quanto ao alcance de estudos e experimentação, ampliação da contribuição PNUD/FAO e da contrapartida dos dois governos (o valor estimado para o projeto atingia 4,5 milhões de dólares<sup>104</sup>), e, a possível reformulação na organização administrativa do projeto. À falta de resultados concretos na visão do Governo brasileiro, exigia-se que, no mínimo, um projeto (a escolha recaiu sobre o projeto de Arroio Grande, orçado em 25 milhões de dólares), em área brasileira, entrasse em fase de conclusão, para obtenção de financiamento ex-

---

<sup>103</sup> El Día (Montevidéu), de 16/12/1967, publica encontro entre o Ministro brasileiro (MINTER) e o Diretor do Projeto, com a afirmação deste de que “*el proyecto puede fracasar*”. Isto gera o Acordo de Ajuste nº 2 no Plano de Operações, em janeiro de 1968. Em face das dificuldades, o Ministro sugere a transformação da CLM num órgão de maior flexibilidade, usando o exemplo de entidade semelhante no sul da França. A proposta não foi, formalmente, avaliada pela CLM.

<sup>104</sup> O MINTER/Brasil dá garantias de que cumprirá as novas exigências de mais 300 a 350 mil dólares. Com os valores aportados pelas outras partes, totalizou 1 milhão de dólares. Notícias sobre a Lagoa Mirim (1968). 120 f. DN (26/01/1968), p.5.

terno, a exemplo do que ocorreu com a represa do rio Olímar, em território uruguaio. Nesta reunião da CLM, assumiu a presidência, por um ano, o representante brasileiro, com a promessa de que *“1968 será o ano das realizações para a CLM”*<sup>105</sup>.

Em fevereiro de 1968, a reunião da CLM, na sede do PR 35, aprovou o Acordo de Ajuste, com a anuência da Direção Executiva. Em março, recebeu o presidente da Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) para avaliar o potencial turístico da região e as possibilidades de utilização de incentivos fiscais<sup>106</sup>. No mesmo período, com a estiagem que atingia a BLM, voltava o problema de salinização nas águas da Lagoa Mirim, e, com ela, uma proposta de fechamento temporário do canal São Gonçalo<sup>107</sup>.

Entre abril e maio de 1968, as CLMs trataram de agilizar a constituição de comitês para a fiscalização dos projetos (Comitês Institucionais), com funções de analisar o andamento dos trabalhos e indicar as prioridades para obras e futuras inversões.<sup>108</sup> Enquanto ocorriam

---

<sup>105</sup> Matérias de 23/01/1968, no CP, p.12; e, DN (28/01/1967), p.5. É interessante notar que a partir de 1968, as notícias são, na sua maioria, oriundas do Serviço de Divulgação, mas já há algumas coberturas “independentes” (vigora a lei de censura).

<sup>106</sup> Os Governos brasileiro e uruguaio criam uma Comissão com objetivo de realizar estudo das possibilidades turísticas da área da BLM. No Uruguai, a Comissão vincula-se à Direção Nacional de Turismo; enquanto que no Brasil, à EMBRATUR. Os resultados ficaram restritos às propostas de ação.

<sup>107</sup> Esta solução não encontra respaldo dos técnicos do PR 35, o que causa atrito com interesses do setor orizícola e pecuário; e, exacerba o ranço do nacionalismo (as eleições, para áreas de segurança nacional, são suspensas, isto inclui Rio Grande, Santa Vitória e Jaguarão). À mesma época a Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul decide recomendar a construção de estrada e ponte sobre o canal São Gonçalo, entre Canudos-Santa Isabel, para ampliar as relações comerciais entre as faixas ocidental e oriental da Lagoa Mirim, e permitir outro acesso ao porto marítimo de Rio Grande (CP, 08/5/68, p.10).

<sup>108</sup> Formalmente os dois comitês recebem a mesma nomenclatura: Comitê Coordenador Institucional da Lagoa Mirim. Cada país, autonomamente, decide a forma de escolha de seus integrantes. Em paralelo e auto-atribuindo-se poderes, institui-se um consórcio de municípios da Zona Sul, para fiscalizar as obras projetadas pela CLM (FT, 06/6/68, p.17). Esta solução dos governos não encontra respaldo junto aos

diligências das CLMs, a Agência Executiva, em Treinta y Tres, elaborou relatório sobre as atividades desde o início das operações. Com a reunião da CLM, em maio, em Porto Alegre, instalou-se o comitê brasileiro de fiscalização e ficou a instalação do comitê uruguaio para a reunião seguinte. A reunião de junho, em Montevideu, começou com a greve dos técnicos uruguaio (de contrapartida) envolvidos no PR 35, após três meses sem recebimento de salários. Mesmo assim, a plenária analisou relatório sobre os dois e meio primeiros anos de atividades. O documento indicou que houve muitas dificuldades iniciais, ***“para vencer o misoneísmo e motivar ambos os Governos a fornecer os recursos nacionais indispensáveis, isto retardou por alguns meses as atividades”***<sup>109</sup>. Na seqüência reproduzia os mesmos elementos que vinham sendo apresentados em outros documentos: histórico da área da BLM; caracterização e problemas que impedem o desenvolvimento; forma de atuação da Comissão Mista; histórico do PR 35 (Plano de Operações, Plano Geral de Trabalho e Planos Semestrais); lista de trabalhos concluídos e em realização (aerofotogrametria, cartografia, seleção das vinte e seis áreas de represas, topografia, geologia, edafologia, meteorologia, hidrologia, experimentação agropecuária, censo agropecuário do Uruguai e engenharia hidráulica); e, finalizava antecipando ***“algumas conclusões de importância para o desenvolvimento da região”***<sup>110</sup>, como a construção de um colar de represas em todos os cursos de água das terras altas da BLM.

O final de junho de 1968 marcou mais uma substituição, agora no cargo de Codiretor, devido à crise de falta de pagamentos aos técnicos uruguaio, às divergências conceituais com o Chefe da Divisão de Sócio-Economia, e, às dificuldades no cumprimento das cláusulas de

técnicos do PR 35, o que é motivo de novo atrito.

<sup>109</sup> Balanço dos primeiros dois anos e meio de atividades – 05/11/1965 a 05/05/1968 – O Projeto Regional para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim, 24 f. Misoneísmo indica a aversão a tudo quanto é novo – idéias, costumes, etc. –, não por motivo bem fundado, mas tão-só porque não correspondem ao estabelecido. (O negrito não consta no original).

<sup>110</sup> Balanço (1968), doc. cit., p. 23-24.

contrapartida<sup>111</sup>. O novo Codiretor prometeu, ao preparar o orçamento do ano seguinte, que 1969 seria o ano de realizações do projeto Lagoa Mirim, porque as pressões, por ações concretas, vinham sendo exercidas por diferentes setores da sociedade. Com tal situação, a Agência Executiva foi instada a dar respostas aos Comitês Institucionais. Na avaliação dos chefes das divisões setoriais<sup>112</sup>, em trabalho na sede do PR 35, o *“rendimento ainda não atingiu 40% do previsto, mas os Governos devem estar conscientes do que significaria o insucesso do Projeto, na conjuntura sócio-política do continente americano. Não existiriam mais condições de se pensar em termos de projetos multinacionais na América Latina”*.

A reunião da CLM, em Porto Alegre, em julho de 1968, foi marcada por avaliações sobre os dois anos e meio de Projeto e a perspectiva de que os próximos dois anos que restam de contrato (Plano de Operações) sejam insuficientes para a conclusão dos levantamentos e estudos.<sup>113</sup> Ficou em aberto, a possibilidade de realizar novo termo de ajuste. A reunião teve, ainda, a participação do MINTER, informando sobre contatos com o Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento e Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID), para financiar projetos prioritários<sup>114</sup>. Em

---

<sup>111</sup> Amadeu da Rocha Freitas, que já substituíra Cícero Vassão, pede exoneração. Para o cargo de Codiretor, o Brasil em ato do Presidente da República, nomeia Leopoldo Aguiar Borges. CP, 19/6/1968, p.9; e, DN, 25/6/1968, p.12.

<sup>112</sup> A avaliação contou com os chefes de Divisão (2 brasileiros, 1 uruguaio e 4 da FAO). Além disso, a dispersão de atividades (Montevideu, Porto Alegre, Pelotas e Rio Grande) desagradou a Agência Executiva (Diretor viajou à Roma, sede da FAO). CP, 23/6/1968, p.20; e FT, 28/6/1968.

<sup>113</sup> Após dois e meio anos, a CLM identifica que em mais dois anos será difícil concluir os restantes 60% previstos no Projeto. Além disso, o PR 35 já foi atualizado financeiramente.

<sup>114</sup> De acordo com o MINTER avalia-se em 1.000 a 1.500 dólares o custo de irrigação por hectare. Como, em toda a BLM, são estimados cerca de 1.000.000 de hectares em planícies apropriadas para irrigação (arroz ou pastagens), o custo chegaria a 1 ou 1,5 bilhão de dólares; 400.000 hectares para pastagens melhoradas (800 a 1.000 dólares por hectare), com custo de 320 a 400 milhões de dólares; e, 150.000 hectares



Montevideu, na reunião da CLM, em julho de 1968, foi acordado um plano de custos a incorporar-se ao Acordo de Ajuste n.º 3.<sup>115</sup> O plano de custos detalhou as novas obrigações dos tripartites (PNUD e Governos do Brasil e do Uruguai), com aumento nos recursos financeiros em aproximadamente 500.000 dólares de cada parte<sup>116</sup>. De outro lado, ficou definido um calendário de encontros dos comitês (brasileiro e uruguaio) fiscalizadores do projeto, a partir de outubro.

Em setembro de 1968, entre os dias 25 e 27, em Pelotas, realizou-se, simultaneamente, à reunião ordinária da CLM, uma conferência internacional sobre o desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim. Na conferência, que também era uma forma de prestação de contas sobre os trabalhos desenvolvidos, dois documentos apresentados diferiam dos, até então, conhecidos: (1.º) população rural e número de propriedades na área brasileira, e (2.º) produção agropecuária na BLM<sup>117</sup>. O primeiro documento principiava por colocar em dúvida a validade dos dados disponíveis (originados em 1965). Informava que, na área brasileira, havia 41.928 propriedades rurais, ocupadas por 159.384 pessoas, distribuídas em 36.789 famílias e vivendo em 35.137 residências. A descrição dos elementos continuava pelo detalhamento de cada um dos onze municípios brasileiros da Bacia da Lagoa Mirim, porém sem

---

para outros cultivos (600 a 800 dólares por hectare), com custo de 90 a 120 milhões de dólares. Na mesma ocasião indica que a Barragem prioritária é do Passo do Centurião, quando até aqui o esforço estava concentrado no pré-projeto de Arroio Grande. CP, 27/6/1968, 1.ª p.

<sup>115</sup> CLM (1968). Documento de Ajuste n.º 3, 14 f. f. 5 e 9.

<sup>116</sup> O valor global do projeto passa de 4,5 milhões de dólares para cerca de 6 milhões de dólares. Como os Governos não dispõem destes recursos, buscam financiamento nos órgãos internacionais de crédito.

<sup>117</sup> Da referida conferência surgem como novos, em setembro de 1968, os documentos de BRANTJES, DIAS, CHIES (1968): (1) População Rural na Bacia da Lagoa Mirim e sua Relação com o Número de Propriedades e de Residências, 15 f.; e, (2) A Produção Agropecuária na Bacia da Lagoa Mirim, 23 f. Foram analisados dados do IBRA (Instituto Brasileiro de Reforma Agrária), IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) e DEE (Departamento Estadual de Estatística) de 1965. Os autores optaram pelos dados do IBRA e DEE.

oferecer análise para as diferentes realidades<sup>118</sup>. O segundo documento reproduzia um painel dos técnicos (FAO, Brasil e Uruguai) da Divisão de Sócio-Economia do PR 35, contendo uma exposição sobre a conjuntura mundial para os produtos regionais – carne (bovina e ovina, com aumento da procura), arroz (procura e preços bons) e lã (aumento de exportações até 1975); descrição dos componentes da carga tributária dos produtores rurais; apresentação dos dois tipos de zoneamentos agrícolas na área da BLM (o Brasil adotava cinco tipos de zoneamento: agrícola, média, divisor, baixa e alta, enquanto que o Uruguai adotava cinco tipos de zoneamento, com outros critérios: arrozeira, agrícola, banhado, ondulado e serra); e, a estrutura fundiária da região<sup>119</sup>.

Na mesma época, retomaram-se as discussões sobre a possibilidade da construção de uma barragem de areia no Canal São Gonçalo, para evitar a salinização da Lagoa Mirim, no próximo verão. O assunto integrou-se à pauta da reunião, com certa resistência por parte da delegação uruguaia, pois a ocorrência de salinização não afetava seu território, mas as eventuais chuvas torrenciais de verão não encontrariam vazão pelo Canal. A decisão foi constituir um grupo de trabalho para apresentar conclusões, sobre a construção da barragem<sup>120</sup>, em trinta dias.

Em outubro de 1968, a reunião da CLM foi acrescida pela presença dos dois Comitês Institucionais, que decidiram que todas as proposições e decisões, de cada Comitê, seriam submetidas ao do outro país, para evitar duplicação de procedimentos; e, que o Plano Geral de Tra-

<sup>118</sup> BRANTJES et al. (1968). População Rural na BLM (1968), doc. cit., f. 3-15.

<sup>119</sup> BRANTJES (1968). A Produção Agropecuária na BLM, doc. cit., f. 11-14.

<sup>120</sup> A Marinha brasileira admite a possibilidade desde que seja dinâmável, pois “*daria condições para que as disposições legais da Marinha fossem mantidas*”. O Sindicato dos Armadores, colônias de pescadores e transportadoras admitem entrar na Justiça pela manutenção do canal de navegação. CP (14 e 18/9/1968), p.12; Zero Hora (ZH) (18/9/1968), p.20; DN (27/9/1968), 2ºcaderno; FT (28/10/1968), p.62. A autorização se fosse indispensável à construção, foi dada por Costa e Silva, em novembro de 1968.

balho, em seus desdobramentos semestrais passasse a determinar resultados “*de natureza prática, com melhoria do padrão de vida*”<sup>121</sup>. Nesta reunião, esclareceram-se os problemas conceituais acerca dos termos – plano/programa/projeto. O chefe da Seção de Sócio-Economia<sup>122</sup> esclareceu que: (a) plano de desenvolvimento – está referido ao país em seu conjunto e se relaciona com o sistema sócio-econômico geral; fixa as metas básicas e a orientação em matéria de política econômica; representa todas as decisões primárias que resultam acordos com a política nacional e internacional. Exemplifica com os planos de desenvolvimento do Brasil<sup>123</sup> e o Plano Agropecuário do Uruguai; (b) programas de desenvolvimento – representam os esforços concretos que se realizam, em função do plano de desenvolvimento, em nível setorial ou regional; voltados a promover todos os setores sócio-econômicos, mas circunscritos ao âmbito de uma região geográfica. Exemplifica com o Programa Regional da Lagoa Mirim – PR 35; e, (c) projetos de desenvolvimento – estão circunstanciados a detalhar, em termos objetivos, os programas; representam as unidades operacionais do programa de desenvolvimento. Exemplifica com os projetos de represas do rio Olímar Grande no Uruguai e do Arroio Chasqueiro no Brasil.

A reunião de novembro de 1968, em Treinta y Tres, foi influenciada pela pressão dos arrozeiros (com empréstimos subsidiados para orizicultura e frustradas safras) e dos Governos (com subsídios à lavoura orizícola sem a correspondente retribuição das inversões) para

---

<sup>121</sup> Novo desgaste nas relações, agora entre a Agência Executiva e os Comitês Institucionais, pois os Planos (Operações e Geral de Trabalho) foram estabelecidos para estudos e levantamentos, com posterior proposição de um Programa Integrado de Desenvolvimento Regional.

<sup>122</sup> Estas considerações metodológicas serão incluídas em documentos específicos: MAX-NEEF (1969). *Elaboration of the Regional Development Program (Methodological Considerations)*, 24 f.; e, outros dois volumes: *Compêndio Metodológico I: el desarrollo regional*, 89 f.; e, *Compêndio Metodológico II: un método para estimar la distribución del ingreso y sus efectos*, 41 f.

<sup>123</sup> A referência é ao PAEG (Programa de Ação Econômica do Governo – 1964/1966) e PED (Plano Estratégico de Desenvolvimento – 1968/1970). Ver CARVALHO (1979). *Desenvolvimento Regional*, p.125-155.

ações urgentes quanto às secas e cheias na área da Bacia da Lagoa Mirim. A ocupação de apenas 80.000 hectares agricultáveis, ante as possibilidades aventadas de um a dois milhões de hectares, remeteu, à reunião, o tema dos levantamentos e estudos versus operacionalização. A insistência dos técnicos foi no sentido de se observar as disposições contidas no Plano de Operações assinado na segunda metade de 1965 e destinado a levantamentos e estudos. Somente com as conclusões das etapas previstas para o final de 1970 (em função dos três Acordos de Ajuste), seria formatado o Programa Integrado de Desenvolvimento Regional<sup>124</sup>.

O ano de 1968 finalizou (o Brasil sob os efeitos do Ato Institucional nº 5 – AI-5, com o Congresso Nacional fechado e a suspensão dos direitos políticos e civis da sociedade) com a nova possibilidade de extensão das atividades do Plano de Operações em mais um ano (1971) ou mais dois anos (1972), além do ano extra (1970) já previsto nos Acordos de Ajuste ao Plano de Operações<sup>125</sup>. A última reunião da Comissão Mista, no ano, avaliou a evolução dos trabalhos previstos no Plano Geral de Trabalho e revisou a proposta da Agência Executiva quanto ao plano do primeiro semestre de 1969.

#### 4.2.4 Procedimentos Metodológicos

O ano de 1969 deveria assinalar a conclusão de levantamentos e estudos, mas, em razão dos Acordos de Ajuste, o relatório de Resultados e Recomendações foi adiado para 1970-1971. As atividades de campo foram mantidas, e o ano ficou marcado, principalmente, pela

---

<sup>124</sup> Esta reunião coincide com o 3º ano de atividades do projeto, mas já a partir do segundo ano, as pressões por decisões e obras vêm marcando as relações, incluindo a criação de comitês fiscalizadores.

<sup>125</sup> Em editorial o JC (26/12/1968, p.6), diz que “*é molde a frustrar as esperanças (as reprogramações) na recuperação daquela futuramente fértil e extensa área*”, pois “*em todos os planos de redenção econômica do RS, o PLM ocupa lugar de inarredável expressão e importância*”.

preparação de técnicos para a elaboração futura do Programa Integrado de Desenvolvimento Regional. Tanto a Agência Executiva, como as Comissões Mistas e os Comitês Institucionais do Brasil e do Uruguai, direcionaram os esforços de reuniões e encontros para discutir sugestões e metodologias, que poderiam ser adotadas num futuro programa de desenvolvimento. Embora persistissem dificuldades<sup>126</sup> semelhantes às dos anos anteriores, aparentemente, houve uma trégua<sup>127</sup>, em prol dos critérios que norteariam os trabalhos finais do PR-35.

No documento com sugestões<sup>128</sup>, a Divisão de Sócio-Economia, que passou a centralizar todas as análises e determinar a forma de elaboração do documento final, indicou à CLM (reunião de junho de 1969), que apreciasse um conjunto de metas para enquadrar a organização e a política de desenvolvimento da bacia hidrográfica:

- 1<sup>a</sup>) o programa regional deve ser congruente não só com as legítimas necessidades da região, mas com as necessidades e metas traçadas pela política nacional de desenvolvimento;
- 2<sup>a</sup>) os resultados do desenvolvimento da região devem, também, favorecer a balança de pagamentos dos países;
- 3<sup>a</sup>) deve, especialmente no setor uruguaio, promover uma política racional de redistribuição demográfica, a fim de resolver a carência de recursos humanos para o desenvolvimento;
- 4<sup>a</sup>) deve promover, ao máximo, a mobilização de recursos próprios para o desenvolvimento, tanto humanos como de capital;

---

<sup>126</sup> Com a substituição do Presidente da CLM uruguaia, Conrado Serrentino, por Carlos Manini Rios.

<sup>127</sup> MAX-NEEF (1969). Elaboration of the Regional Development Program, doc. cit., f. 2. (*which I suppose accepted by all parts involved*.)

<sup>128</sup> MAX-NEEF (1969). Sugerencias para una política de desarrollo en la Cuenca Laguna Merin: ideas básicas, 16 f. Documento Interno preparado pela Divisão de Sócio-Economia.

- 5<sup>a</sup>) deve tender a uma descentralização da atividade de planejamento, criando Organismo Executivo na área da Lagoa Mirim, e que mantenha, a par do caráter binacional, um grau suficiente de autonomia para não ficar limitado pela atual centralização dos núcleos nacionais de decisão;
- 6<sup>a</sup>) oriente as medidas e os projetos de tal forma que, uma vez alcançadas as metas, não resultem obsoletas em relação às técnicas dominantes no resto do mundo;
- 7<sup>a</sup>) promova não só um incremento do PIB regional e nacional, mas oriente a distribuição de tais incrementos de forma equitativa, evitando provocar uma polarização maior de riquezas, do que as atualmente existentes;
- 8<sup>a</sup>) mantenha a estrutura binacional do programa de desenvolvimento e, aumente, paulatinamente, as vantagens resultantes de um sistema de subsídios recíprocos entre setores dos dois países; e,
- 9<sup>a</sup>) converta, gradualmente, a integração da área limítrofe em integração econômica de fato e de direito, por modificações legislativas e jurídicas<sup>129</sup>.

Com a anuência da CLM às propostas da Divisão de Sócio-Economia, da Agência Executiva do PR 35, a reunião de setembro avaliou um conjunto mais amplo de documentos acerca dos procedimentos metodológicos a serem observados na elaboração do programa de desenvolvimento. Em preparação à reunião, foi previamente distribuído o documento – *Elaboration of the Regional Development Program: Methodological Considerations*. O documento iniciava pela **definição de desenvolvimento**, definição que pretendeu uniformizar o pensamento das diferentes áreas de conhecimento em atuação no PR 35: “*processo*

---

<sup>129</sup> MAX-NEEF (1969). Sugerencias para una política de desarrollo, doc. cit., f. 1-2.

*composto de crescimento econômico e mudanças estruturais, significando toda e qualquer mudança que facilite o processo de desenvolvimento para torná-lo contínuo e auto-sustentado, mas de tal modo que constantemente exista participação crescente e recursos potenciais para isto; como consequência de um amplo espectro de alternativas – sociais, culturais, técnicas e econômicas – de onde os seres humanos possam retirar a satisfação de suas necessidades”<sup>130</sup>.*

Em seguida, sintetizava a idéia de desenvolvimento, como um processo geral de mudança social, e que o uso de determinadas técnicas e ferramentas de planejamento e de programação podiam favorecer a missão, mas *“não promovem automaticamente o desenvolvimento”<sup>131</sup>*. Repetia os conceitos de plano, programa e projeto, como exposto na reunião da CLM (de outubro de 1968) e avançava sobre as formas de alocação de recursos, dependentes de uma eficiente combinação dos fatores de produção (terra, capital, trabalho e tecnologia), e investimentos. Apontava para três tipos de investimentos: (a) investimentos estratégicos são aqueles que, aplicados em projetos, geram, depois de maduros, lucros diretos, bem como têm um efeito multiplicador sobre outros investimentos (os derivados). Uma fábrica de cimento, por exemplo, tem estas características, prevendo-se a existência de suprimentos e mercado para a produção; (b) investimentos derivados são uma resultante do projeto estratégico. No caso da fábrica de cimento há atração de indústrias de construção e olarias (projetos derivados); e, (c) investimentos de serviço são suportes, sem os quais os projetos estratégicos ou derivados deixam de existir. Representam as condições infraestruturais (energia, estradas, etc).

Concluía o documento, com aspectos sobre planejamento e programa, e com uma listagem de variáveis e parâmetros a serem incluídos em *“equations of economic and social behavior”* (equações de

<sup>130</sup> MAX-NEEF (1969). Elaboration of the Regional Development Program, doc. cit., f. 4.

<sup>131</sup> MAX-NEEF (1969). Elaboration of the Regional Development Program, doc. cit., f. 5.

comportamento econômico e social) ainda não definidos. Sobre planejamento, dizia que representa um esforço para evitar o aumento de desequilíbrios econômicos e injustiças sociais, “*permitindo algumas mudanças estruturais, ainda que mantenha, por todos os outros meios possíveis, a essência básica de dominação do sistema sócio-político e econômico*”. O documento complementava a noção de planejamento como um “*modo de efetuar mudanças dentro do sistema e não um meio de promover mudanças no sistema*”<sup>132</sup>. Em relação a programa descrevia o que considerava como seis componentes básicos: (1) descrição dos propósitos (incluindo objetivos, metas e operações); (2) definição dos recursos atuais e potenciais (tanto materiais quanto humanos); (3) seleção dos meios (escolha dos recursos e providências de investimentos); (4) formulação de projetos (considerando a forma dos investimentos); (5) providências administrativas, políticas e jurídicas (adequação da organização e da legislação); e, (6) combinação dos fatores de produção e investimentos (considerando as limitações e parâmetros da área de projeto e as possibilidades de investimento público ou privado)<sup>133</sup>.

Enquanto as proposições de ordem metodológica eram sistematizadas, mantinha-se a atividade de capacitação dos recursos humanos binacionais. As condições políticas dos dois países eram idênticas, viviam sobre regimes ditatoriais; mas as condições de financiamento das contrapartidas eram desfavoráveis ao Uruguai, que não cumpria ou cumpria com atraso as cláusulas previstas no Plano de Operações e nos Acordos de Ajuste. O período de relaxamento de tensões tornou-se

---

<sup>132</sup> MAX-NEEF (1969). Elaboration of the Regional Development Program, doc. cit., f. 9.

<sup>133</sup> MAX-NEEF (1969). Elaboration of the Regional Development Program, doc. cit., f. 16-18. Inclui, ainda cinco requisitos para os planos e programas de desenvolvimento: universalidade (presença de todos os setores econômicos e sociais); coerência (ordenar e combinar variáveis que sejam compatíveis entre si); eficiência (seleção de meios que tornem possível o alcance das metas); viabilidade (pela existência de recursos e meios); e, flexibilidade (com possibilidade de ajustes e modificações).



uma forma de conviver com a situação e buscar uma forma rápida de conclusão do projeto<sup>134</sup>.

A CLM brasileira aproveitando as condições advindas da dilatação dos intervalos entre reuniões e viagens, e atendendo à demanda do Ministério do Interior, sistematizou todos os registros existentes sobre a relação brasileiro-uruguaia em torno do projeto da Lagoa Mirim, numa síntese histórica nomeada como Legislação – CLM / SB-CLM<sup>135</sup>. Nesta síntese, foram reproduzidos vários documentos: (a) Acordo com o FENU, de 16 de setembro de 1960, sobre a Solicitação de Assistência; (b) Ata de Conversações do Rio de Janeiro, de 08/12/1961, sobre a constituição da CLM; (c) Notas Reversais, de 26/04/1963, e as Notas Reversais Complementares, de 05/8/1965, sobre a CLM e área de abrangência; (d) Plano de Operações, de 05/8/1965, com a definição do propósito e os recursos tripartites; (e) Regulamento da CLM, de 05/8/1965, sobre a regulamentação das ações da Comissão Mista; (f) Regimento Interno da CLM, de 03/6/1965, para disciplinar a aplicação do Regulamento; (g) Decreto Presidencial 57.565, de 31/12/1965, vincula a CLM-SB ao MECOR; e, (h) Regimento Interno da CLM-SB, de 07/6/1967, para compatibilização ao Regulamento e Regimento Interno da CLM; acompanhado do Decreto Presidencial 60.819, de 06/6/1967.

No encerramento do ano de 1969, a CLM, em reunião na sede da Agência Executiva do PR 35, em Treinta y Tres, aprovou um conjunto de pressupostos metodológicos para elaborar um programa de desenvolvimento. A sistematização, a cargo da Divisão de Sócio-Economia, ficou registrada em dois documentos: (1) Compendio Metodológico I – El Desarrollo Regional: Opciones, Programación e Asignación de Recursos; e, (2) Compendio Metodológico II – Un método para estimar la distribución del ingreso y sus efectos<sup>136</sup>.

<sup>134</sup> As reuniões da CLM, antes mensais, tornam-se mais esparsas, durante o ano de 1969.

<sup>135</sup> SB-CLM (1969). Legislação, 62 f.

<sup>136</sup> MAX-NEEF (1969). Compendio metodológico I, doc. cit., 89 f.; e, Compendio Metodológico II, doc. cit., 41 f.

O primeiro Compêndio Metodológico<sup>137</sup> expôs as alternativas e opções (*Opciones*) a considerar quando se inicia um Programa de Desenvolvimento, as características de programação (*Programación*) que devem satisfazer e a maneira de formular normas para orientação na alocação (*Asignación*) de recursos: “*una guía metodológica para la toma de decisiones en cuanto a las normas de la programación en la Cuenca de la Laguna Merín*”<sup>138</sup>.

Em relação às alternativas e opções do Compêndio Metodológico I, diz que **à falta de modelos específicos e exclusivos para a América Latina**, e, em particular, para a Bacia da Lagoa Mirim, **há que se considerar o desenvolvimento sobre as óticas: econômica; política e sociológica**. A cada esfera corresponderá um conjunto de alternativas, que pode determinar que a eleição de uma(s) elimine outra(s). Por exemplo, a escolha de uma alternativa e opção econômica, poderá invalidar alternativas e opções políticas ou sociológicas:

- 1) *alternativas econômicas*<sup>139</sup> envolvem crescimento, preferência por setor produtivo, definição de mercado, preferência por tipo de industrialização e condições monetárias. Destacando cada uma delas: (a) crescimento a partir de um impulso enérgico ('big push' – haverá rupturas drásticas no sistema de formações e de ocupações) ou de forma mais lenta e mensurável (haverá crescentes pressões, por incremento populacional e por ausência de perspectivas); (b) ênfase ao setor agrícola (haverá necessidade de constante atualização tecnológica, visando a manutenção de mercados) ou ao setor industrial (além da tecnologia, as necessidades de recursos, de mercados e a possibilidade de agregação em polos); (c) mercado interno ou mercado externo (o direcionamento da produção indicará a tendência de satisfazer a de-

<sup>137</sup> MAX-NEEF (1969). Compêndio metodológico I, doc. cit., 89 f. Usado nos cursos de capacitação dos técnicos e como orientação à CLM, aos Comitês Institucionais e aos Governos. Compõe-se de 2 partes e 9 capítulos.

<sup>138</sup> MAX-NEEF (1969). Compêndio metodológico I, doc. cit., f. 4-5.

<sup>139</sup> MAX-NEEF (1969). Compêndio metodológico I, doc. cit., f. 9-12.

manda, do limitado mercado regional ou do amplo mercado internacional que exigirá condições de competitividade dos produtos); (d) investir em indústrias leves (para produção de bens de consumo) ou em indústrias pesadas (que podem enquadrar-se como indústria-motriz e gerar bens de capital); e, (e) estabilidade ou instabilidade monetária – em discussão no meio acadêmico, se uma ou outra condição monetária é compatível ou incompatível com o processo de desenvolvimento<sup>140</sup>;

- 2) *alternativas políticas*<sup>141</sup> incluem forma e opção de desenvolvimento, sistema de crescimento e tipo de interesses. Cada uma delas tem vantagens e desvantagens: (a) desenvolvimento espontâneo (com um sistema de mercado completamente livre) ou desenvolvimento induzido (com uma economia do tipo estatal, logo com alto grau de intervenção); (b) sistema de crescimento aberto (economia do tipo dominante) ou sistema de crescimento fechado (economia do tipo satélite); (c) com imposição de interesses (expansão de influência ou de território) ou com interesses negociados (acordos bilaterais ou multilaterais); (d) desenvolvimento com ou sem sacrifícios, pois a opção por determinada área geográfica ou setor produtivo vai onerar áreas/setores não selecionados; e,
- 3) *alternativas sociológicas*<sup>142</sup> mensuram os meios de promover mudanças, de estabelecer responsabilidades, e, de definir o grau de participação social. Desta forma, as alternativas sociológicas podem: (a) promover mudanças profundas ou superficiais na estrutura social, pois o desenvolvimento deverá sempre ser entendido como um processo geral de mudança social; (b) impor

---

<sup>140</sup> MAX-NEEF (1969). Compendio metodológico I, doc. cit., f. 11. Indica que os economistas ‘monetaristas’ defendem o desenvolvimento com estabilidade monetária, contrariamente aos ‘estruturalistas’ defendem que estabilidade total e desenvolvimento são incompatíveis.

<sup>141</sup> MAX-NEEF (1969). Compendio metodológico I, doc. cit., f. 12-13.

<sup>142</sup> MAX-NEEF (1969). Compendio metodológico I, doc. cit., f. 13-14.

uma disciplina geral ou “*abandonarse a común laxitud a que nos inclinamos casi si excepción la mayoría de los seres humanos*”, ou seja, estimular ou não a eficiência e o sentido de responsabilidade; (c) definir nível de participação social, porque um processo de desenvolvimento não é possível sem a participação e o entusiasmo populares.

Quanto aos níveis de planificação (Programación)<sup>143</sup>, o Compêndio Metodológico I enfatiza que a programação do desenvolvimento “*se refiere a los esfuerzos continuos, deliberados y racionales tendientes a acelerar y orientar el proceso de desarrollo mediante una selección total y detallada de objetivos, así como la determinación de los recursos necesarios para alcanzarlos*”<sup>144</sup>. Para as formas de planificação<sup>145</sup>, colocadas em termos pragmáticos, convém atentar para dois tipos:

- 1) *planificação “de cima para baixo”*: é um tipo de planificação decidido pela esfera política e estruturado pelos técnicos. É uma planificação que transforma, incrementa e orienta aspectos que têm relação com a dinâmica dos diversos setores produtivos. Traz consigo o pressuposto de que os setores atingidos vão reagir “*de una determinada manera*” e não “*de una manera contraria al plan*”. Este tipo de planificação presume uma aceitação de medidas e ações por parte dos diferentes grupos patronais e de trabalhadores; e,
- 2) *planificação “de baixo para cima”*: é um tipo de planificação estabelecida pela participação das várias esferas da sociedade (setores político, produtivo e popular). Ao contrário do tipo anterior, que implica na formatação de um plano, este pretende a manutenção, fomento e incremento permanente da consciência pública. “*Parece absurdo tener que recordar que, en toda sociedad*

<sup>143</sup> MAX-NEEF (1969). Compendio metodológico I, doc. cit., f. 16-32.

<sup>144</sup> MAX-NEEF (1969). Compendio metodológico I, doc. cit., f. 16.

<sup>145</sup> MAX-NEEF (1969). Compendio metodológico I, doc. cit., f. 23-28.

*aparte de existir industriales, propietarios de fincas, profesionales, profesores e intelectuales, existen grandes y vitales sectores obreros e campesinos que, por razones absolutamente injustificables, son marginados dos los planos de opinión y decisión porque, como reza el odioso estribillo: son ignorantes y no entienden los problemas’.”*<sup>146</sup>

Sobre os critérios para alocação de recursos (Asignación)<sup>147</sup>, no Compêndio Metodológico I consta que toda alocação representa um caso especial dentro do problema mais amplo que é a eleição de alternativas, *“es así, entonces, que la necesidad de lograr soluciones impone la existencia de normas selectivas, y es, precisamente, en la formulación de tales normas donde queda al descubierto una ya extensa literatura técnica de desacuerdos”*<sup>148</sup>. Com a aplicação de normas seletivas são determinadas aquelas inversões que tenham capacidade de gerar um impacto ótimo no processo de desenvolvimento. Entendendo-se inversão ótima como aquela que produz efeitos positivos tanto para o crescimento do produto (nacional ou regional), quanto para o incremento da participação de recursos (humanos ou naturais) existentes e novos recursos. Segundo o documento, se chega à conclusão de que, em matéria de critérios para a alocação de recursos para o desenvolvimento de países ou áreas insuficientemente desenvolvidas, *“se ha alcanzado un grado tal de sofisticación, que se precisarían altos niveles previos de desarrollo para poder llevarlos a la práctica”*<sup>149</sup>. Sem a definição de um determinado critério de alocação de recursos, não é possível dizer *em que e onde* investir.

<sup>146</sup> MAX-NEEF (1969). Compendio metodológico I, doc. cit., f. 24-25. Acrescenta, à f. 27-28, que um levantamento de 1963, realizado por uma missão da OEA (Organização dos Estados Americanos) em todos os países latino-americanos, não identificou, em nenhum deles (exceto Cuba), a presença de representantes das classes trabalhadoras, nas discussões dos planos e programas de desenvolvimento.

<sup>147</sup> MAX-NEEF (1969). Compendio metodológico I, doc. cit., f. 42-52.

<sup>148</sup> MAX-NEEF (1969). Compendio metodológico I, doc. cit., f. 49.

<sup>149</sup> MAX-NEEF (1969). Compendio metodológico I, doc. cit., f. 51.

E, por fim, há delimitações quanto à: (1) região para fins de planejamento, que pode ser caracterizada conforme vários critérios – zona natural, divisão político-administrativa, por setores produtivos; (2) região como unidade de planejamento, que implica em definir, antecipadamente, o critério de caracterização, que é determinado por condições e possibilidades operativas; e, (3) planificação regional integrada, parte do pressuposto de que as atividades de planejamento devam estar localizadas na própria região planejada. Como tal, a idéia de planificação regional integral *“debe considerarse como aquella forma de planificar que parte do medio geográfico e de las formas en que la población lo habita; que toma en cuenta tanto la organización de la ocupación humana como sus estructuras sociales e culturales, políticas e económicas, y que se desarrolla dando atención cuidadosa a las interrelaciones de todos estos factores”*<sup>150</sup>.

O Compêndio Metodológico II<sup>151</sup> expõe as relações entre a distribuição de renda e desenvolvimento (*Distribucione del ingreso y desarrollo*); entre distribuição de renda e elasticidade da demanda (*Distribucione del ingreso y elasticidad de la demanda*); e, entre distribuição de renda e o efeito multiplicador (*Distribucione del ingreso y el multiplicador*)<sup>152</sup>. Principia por: *“un de los problemas de mayor importancia con que tropiezan los políticos e los planificadores cuando se trata de promover el desarrollo, ya sea de un determinado sector de la economía o de una región, es la falta de recursos para el financiamiento adecuado de los proyectos concretos. La capacidad de generar recursos propios de financiamiento es, en nuestros países, muchos mayores de lo que parece y de lo que suele pensarse. Lo que ocurre es que, para que esos recursos*

<sup>150</sup> MAX-NEEF (1969). Compendio metodológico I, doc. cit., f. 53.

<sup>151</sup> MAX-NEEF (1969). Compendio Metodológico II, doc. cit., 41 f. Usado nos cursos de capacitação dos técnicos e como orientação à CLM, aos Comitês Institucionais e aos Governos. Compõe-se de 3 capítulos.

<sup>152</sup> Exceto o primeiro capítulo, os demais apresentam modelos econométricos que não serão tratados. Detalhes quanto a relação renda/elasticidade estão em MAX-NEEF (1969). Compendio Metodológico II, doc. cit., f. 19-34; e, quanto a relação renda/efeito multiplicador, f. 34-41.

– *normalmente invisibles o indetectables – surjan, es preciso afrontar ciertas reformas, sino estructurales, por lo menos de política y de organización económica y también de administración*". Quando se discutem políticas ou intentos de redistribuição interna de renda, a premissa em que tais intentos se sustentam é do tipo justiça social. Entretanto, poucas vezes em planos de desenvolvimento, "*se ha meditado seriamente sobre los notables impactos económicos que una redistribución bien concebida pode generar*"<sup>153</sup>.

Em relação à distribuição de renda e desenvolvimento, o Compendio Metodológico II alinha uma série de premissas<sup>154</sup>:

- 1<sup>a</sup>) dado um nível global de renda (nacional ou regional), a estrutura de consumo e de demanda se modifica conforme a renda se distribua;
- 2<sup>a</sup>) partindo da Lei de Engels<sup>155</sup>, se conclui que quanto maior seja a polarização na distribuição de renda, menor será a diversificação do consumo e da demanda;
- 3<sup>a</sup>) se definirmos o desperdício econômico como parte da renda que se converte em "*consumo supérfluo*"<sup>156</sup>, pode-se generalizar que o potencial de desperdício cresce em relação direta com o grau de polarização da distribuição de renda;
- 4<sup>a</sup>) quanto maiores sejam as probabilidades de desperdício, menores serão as probabilidades de incrementar a taxa de investimentos;

<sup>153</sup> MAX-NEEF (1969). Compendio Metodológico II, doc. cit., f. 4. O negrito não consta no original.

<sup>154</sup> MAX-NEEF (1969). Compendio Metodológico II, doc. cit., f. 8-10.

<sup>155</sup> A lei de Engels estabelece que quanto menor a renda familiar, maior é o percentual da mesma gasta em alimentação. Daí deduz Engels, que o percentual da renda gasto com alimentos é a melhor forma de medir níveis de vida de uma sociedade.

<sup>156</sup> Consumo supérfluo, no sentido dado por VEBLEN (1994, *The theory of the leisure class*), é o uso de bens de consumo não para satisfazer necessidades de demanda do consumidor, mas para satisfazer seu desejo de prestígio e *status*.

- 5<sup>a</sup>) que a propensão à poupança, especialmente em países subdesenvolvidos, é nula para famílias de baixa renda, é crescente para famílias de média renda, e é decrescente para famílias de alta renda;
- 6<sup>a</sup>) quanto maior a polarização na distribuição da renda, maior é a proporção desta renda que estará com as famílias de alta renda, logo haverá uma menor propensão à poupança;
- 7<sup>a</sup>) com uma distribuição relativamente simétrica de renda, provavelmente crescerá o nível de poupança, bem como o nível de demanda interna, com efeito estimulante sobre os investimentos;
- 8<sup>a</sup>) o processo de redistribuição de renda não pode ocorrer à margem de mudanças na estrutura econômica;
- 9<sup>a</sup>) para avaliar a mudança na estrutura econômica é preciso quantificar as mudanças na redistribuição de renda; e,
- 10<sup>a</sup>) redefinir o conceito de desenvolvimento como um processo de crescimento econômico mais mudanças estruturais<sup>157</sup>.

O ano de 1970 colocava no horizonte temporal a necessidade de que várias atividades de campo deveriam estar concluídas para que a Divisão de Sócio-Economia procedesse às análises sobre as alternativas para um projeto integrado de desenvolvimento regional. Em janeiro, o Diretor do Projeto (Christian de Lannoy) divulgou suas idéias a respeito das possibilidades de desenvolvimento, em particular, da Bacia da Lagoa Mirim (*To develop the Merim Lagoon Basin*<sup>158</sup>), e recuperou algumas das informações que vinham sendo incluídas em diversos documentos, porém enfatizava que a **ótica central do trabalho**, desde

<sup>157</sup> Ao conjunto de premissas segue-se um conjunto de equações econômicas. Todos os detalhes estão em: MAX-NEEF (1969). Compendio Metodológico II, doc. cit., f. 10-18.

<sup>158</sup> LANNOY (1970). *To Develop the Merim Lagoon Basin*, 19 f.



o seu início, era: a realização de estudos e levantamentos no setor agropecuário, com vistas a um plano na mesma área. Centralizou suas observações sobre uma estrutura piramidal de conceitos de desenvolvimento, partindo do desenvolvimento da terra (que consiste em melhorar o rendimento da terra, pela intensificação da agricultura e silvicultura, mediante irrigação planejada), passando pelos de desenvolvimento econômico (dirigir esforços ou capital para a produção de bens, de modo que os investimentos sejam compensados por benefícios diretos), desenvolvimento social (para melhorar as relações interpessoais, em empreendimentos ou em responsabilidades), desenvolvimento cultural (como desenvolvimento das potencialidades do ser humano e na utilização que dá aos fatos do passado), desenvolvimento político (representa uma orientação das vontades pessoais em torno de compromissos comunitários), e, concluindo com o de desenvolvimento de águas (caracterizado por ações de controle de inundações e controle de intrusões da água do mar). Por esta forma de estrutura, concluiu que a prioridade deveria ser dada ao desenvolvimento da terra, que seria, por efeito de arrasto, capaz de impulsionar seqüencialmente os outros tipos de desenvolvimento<sup>159</sup>.

A Divisão de Sócio-Economia, em fevereiro de 1970, emitiu, para análise interna, o esboço das principais metas a serem contempladas no plano integrado de desenvolvimento regional – *Basic Scheme for the Regional Development Plan*. O Esquema Básico contemplava: Metas, Condições Atuais, Fatores de Inibição, Soluções Propostas, Resultados Esperados e Informações Necessárias<sup>160</sup>. Em relação às Metas,

<sup>159</sup> A posição do Diretor Executivo encaminhou-se a um confronto com a posição da Divisão de Sócio-Economia, quanto à forma de realizar o projeto de desenvolvimento. Ao Documento da Direção Executiva (de janeiro de 1970) é contraposto um documento da citada Divisão (de fevereiro de 1970, além dos Procedimentos Metodológicos de 1969). O confronto resultou na substituição da Direção Executiva nos primórdios de 1970, dada as visões diferenciadas sobre a forma de conduzir projetos de desenvolvimento.

<sup>160</sup> MAX-NEEF (1970). *Basic Scheme for the Regional Development Plan*, doc. cit., 10 f.

enunciava: (a) estimular a formação de novos assentamentos de forma a resolver os problemas causados pela baixa densidade demográfica da BLM, especialmente, a subárea uruguaia; (b) reduzir a diferença inter-regional existente; (c) criar condições favoráveis para dinamizar o processo de inovação; (d) contribuir para transformar a região em centro de atração e de integração; e, (e) contribuir para a solução de desequilíbrios e deficiências alimentares.

A cada meta correspondiam condições presentes, fatores de inibição, soluções propostas e resultados esperados na BLM. Deve-se considerar que, com a aproximação da efetivação da proposta do plano regional de desenvolvimento, os dados sobre os diferentes setores (dados sobre as produções primária, industrial e de serviços) econômicos já deveriam estar disponíveis. O que se constata, no Basic Scheme, é a existência de algumas informações sobre o Uruguai e, praticamente nenhuma sobre o Brasil<sup>161</sup>. Apesar disto, são relevantes **algumas soluções apontadas**:

- a) estabelecer políticas de migração, para reduzir a emigração e estimular a imigração;
- b) estimular complexos agroindustriais de pequeno e médio porte, ao longo do eixo Montevideu – Porto Alegre, com aproveitamento das matérias-primas regionais;
- c) mudar a estrutura fundiária e criar políticas de distribuição e posse da terra, bem como diversificar a produção agrícola, pois a polarização em grandes propriedades tende a favorecer produções agropecuárias extensivas e/ou monoculturas;
- d) melhorar as condições de infra-estrutura de estradas de rodagem (20 km asfaltados para cada 1.000 km<sup>2</sup> de terras na BLM), estradas de ferro (11 km de ferrovias para 1.000 km<sup>2</sup> de terras na

---

<sup>161</sup> Isto pode ser verificado na coluna Informações Necessárias, que a totalidade dos dados sobre o Brasil ainda são requeridos. No setor uruguaio, a situação parece um pouco melhor, face aos dados do Plano Agropecuário.

- BLM), comunicações (107 pessoas por telefone) e energia elétrica (cerca de 100 kWh por capita/ano);
- e) estabelecer políticas sanitárias, de saúde e de educação (padrões de moradia, de escolas e de fornecimento de água e esgotos inferiores a padrões aceitáveis; 1 médico/2400 pessoas; 1 leito hospitalar/280 pessoas; e, 1 professor/180 alunos)<sup>162</sup>;
  - f) investir em silos e armazéns (1 silo/32.000 hectares); e,
  - g) promover a formulação de um Tratado de Integração Econômica Regional, pois o tráfico ilegal de mercadorias é, no mínimo, igual ao do comércio regular.

A dificuldade na obtenção de dados “*confiáveis e atualizados*” representava um retardo considerável nas análises de viabilidade econômica de praticamente todos os setores e sub-setores em que foi dividida a realidade da área de projeto. As ações das CLMs e dos Comitês Institucionais<sup>163</sup> na busca por informações esbarrava na inexistência de dados, ou na escassa série de dados coletados, ou na desconfiança das administrações nacionais em liberar resultados estatísticos à avaliação externa.

Várias alterações significativas ocorreram na segunda metade de 1970:

- 1<sup>a</sup>) no contexto do MINTER, com mudança de ministro (assumiu Costa Cavalcanti) e direcionamento de ações com vistas à ocupação do espaço amazônico, com a política de integração nacional do governo Médici;

---

<sup>162</sup> Todos os indicadores na BLM (uruguaia e/ou brasileira) são inferiores às comparações realizadas com o Uruguai e/ou com o Rio Grande do Sul, conforme o índice em análise.

<sup>163</sup> A exemplo do que ocorrera em 1969, o ano de 1970 apresenta um menor número de reuniões, embora com um acompanhamento mais frequente junto à sede executiva em Treinta y Tres.

- 2<sup>a</sup>) em reunião com a CLM-SB, o MINTER recolheu uma série de propostas de ação imediata a serem executadas na área brasileira, sob a forma de projetos de 70 milhões de dólares, para execução ao longo de sete anos, tendo como prioridades, as barragens do canal São Gonçalo em Pelotas, do arroio Chasqueiro em Arroio Grande e no rio Jaguarão (duas, nas localidades de Centurião em Herval do Sul e de Talavera em Jaguarão)<sup>164</sup>;
- 3<sup>a</sup>) na CLM, o quadro era de transformações na delegação uruguaia, com as saídas dos delegados Conrado Serrentino (que, da mesma forma que Cícero Vassão, foi um dos pioneiros no processo de regionalização integrada), Florencio Martínez Bula e Manoel Lopes Esponda<sup>165</sup>;
- 4<sup>a</sup>) o Diretor e o Codiretor do Projeto foram substituídos. Christian de Lannoy por Hassan Sobié e Amadeu Freitas por Poty Reis; e,
- 5<sup>a</sup>) municípios brasileiros da BLM mobilizados na criação de um Centro Regional de Planejamento Econômico e Social, com vistas ao acesso de recursos disponibilizados para a infraestrutura de distritos industriais.

As atividades, iniciadas em novembro de 1965, executadas conforme as previsões do Plano de Operações (modificado por três Acordos de Ajuste), do Plano Geral de Trabalho e dos Planos Semestrais, e permeadas por definições de Procedimentos Metodológicos para a estruturação de um plano de desenvolvimento regional, foram encerradas em outubro de 1970.

---

<sup>164</sup> A barragem do São Gonçalo com previsão de término em 1973, a do Chasqueiro em 1974, e as do rio Jaguarão (para geração de energia elétrica) em 1977.

<sup>165</sup> Substituídos por Carlos Manini Rios (presidente CLM-SU), Raul Sanguinetti e Alberto Rodrigues Nin.

## 4.2.5 Resultados e Recomendações

A expectativa da entrega, em 1971, do Relatório Final com Resultados e Recomendações, última fase do Plano de Operações, passou a integrar a pauta de vários movimentos de organismos envolvidos com a BLM. Em 20 de janeiro, a Associação dos Municípios da Zona Sul do Rio Grande do Sul, em reunião com a CLM-SB, viu atendida sua solicitação de anúncio de projetos: (a) obras do projeto-piloto de irrigação do Arroio Chasqueiro; (b) convênios de assistência técnica; (c) projeto das obras da barragem do canal São Gonçalo; (d) melhoria de estradas vicinais; e, (d) auxílio aos projetos de implantação de distritos industriais<sup>166</sup>.

A reunião da CLM de quatro dias, em março de 1971, em Porto Alegre, com a Direção Executiva, indicou que: (a) em sessenta dias seria possível a entrega do Relatório Final, pois os levantamentos foram considerados findos em novembro de 1970; (b) aprovaram-se os balanços de contrapartida; e, (c) concluíram que *“buscava-se, particularmente, no início, controlar os efeitos das inundações e das estiagens e impedir a invasão de água salgada na Lagoa, através do São Gonçalo. Entretanto, o propósito inicial evoluiu para a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Integrado com objetivos mais amplos”*<sup>167</sup>.

Já, na reunião de abril, a CLM<sup>168</sup>: (a) examinou dados referentes à conclusão dos trabalhos de campo; (b) deu posse, como presidente, ao representante uruguaio<sup>169</sup>; (c) apreciou relatórios do Diretor e Codiretor

<sup>166</sup> Notícias sobre a Lagoa Mirim (1971-1972). 64 f. DP, 21/01/1971, p.12.

<sup>167</sup> DN, 14/3/1971, 1ª p. O negrito não consta no original.

<sup>168</sup> A constituição da CLM era, pelo Brasil: Paulo Fernandes Freitas (presidente), Licurgo Costa, Waldemar Gonçalves da Silva e Luiz Simões Lopes; pelo Uruguai: Carlos Manini Ríos (presidente), Oscar Lopes Taborda, Alberto Rodrigues Nin e Raul Sanguinetti. Nas duas delegações não há nenhum membro que esteja desde o início do projeto Lagoa Mirim.

<sup>169</sup> Entrevista do presidente da CLM, Manini Ríos, ao CP, 05/5/1971, 1ª p. Sobre financiamentos: *“que o Uruguai vai recuperar-se das dificuldades atuais e poderá con-*

da Agência Executiva; e, (d) decidiu a constituição de um grupo de trabalho para analisar o Informe Final do projeto e encaminhar as conclusões aos Governos.

No mesmo mês de abril de 1971, a FAO concluiu, em Roma, uma primeira versão (“*borrador*”) com Informe sobre os Resultados, Conclusões e Recomendações do Projeto<sup>170</sup>. O Informe, dividido em cinco partes, tinha o “*propósito de apresentar, em forma sumária, uma avaliação dos resultados do projeto, as conclusões obtidas e as recomendações para decisões futuras e continuação das atividades do projeto pelos Governos*”<sup>171</sup>. Havia uma revisão das etapas a partir das origens do projeto, com o Plano de Operações, o Plano Geral de Trabalho e os Planos Semestrais; e, aprecia que foram alocados US\$ 5.992.150, sendo US\$ 2.169.150 do PNUD, cerca de US\$ 209.700 de cada país em custeio de operações locais e mais cerca de US\$ 1.701.800 de cada país em espécie ao PNUD<sup>172</sup>.

Ainda no Informe, consta uma série de dados relacionados às três grandes Divisões Operacionais da Agência Executiva – Engenharia, Agronomia e Sócio-Economia. Sobre climatologia e hidrologia há resultados sobre clima (temperaturas mensais máximas e mínimas, horas mensais de insolação), chuvas (médias anuais de chuvas), descarga dos rios (vazão mensal), terrenos inundáveis (950.000 hectares, 80% no Brasil), águas subterrâneas (apreciável a noroeste e zona costeira da BLM), solos (divisão em seis zonas geomorfológicas), uso da terra (agricultura não irrigada e agricultura irrigada), sistemas de irrigação (22 projetos foram estudados com algum nível de detalhamento, sendo oito no Uruguai, treze no Brasil e um binacional no rio Jaguarão), e,

---

*tribuir. O Brasil é muito poderoso e tem meios para financiar. Talvez, seja interesse de todos, canalizar os pedidos de financiamento através da CLM, que já tem um nome acreditado perante os organismos internacionais”.*

<sup>170</sup> FAO (1971). Informe sobre os Resultados, Conclusões e Recomendações do Projeto, 43 f. Este documento indica o projeto da FAO, como Reg 35.

<sup>171</sup> FAO (1971). Informe, doc. cit., f. 4.

<sup>172</sup> Os valores permaneceram, ao final, dentro dos limites previstos no Acordo de Ajuste nº 3.

sistemas de energia elétrica (cinco barragens foram investigadas: Sierra del Tigre no rio Cebollatí, Cerro de la Bolsa no rio Olímar, Paso do Borches no rio Tacuarí, Passo do Centurião no rio Jaguarão, e Picada Nova no rio Piratini).

O Informe aprecia dados sobre o que chama de conjuntura econômica do Uruguai<sup>173</sup> e que envolveram:

- 1) *população*: densidade de 6 pessoas por km<sup>2</sup>, para uma região que equivale a 22% do território, e em franco processo de despovoamento (emigração para Montevidéu);
- 2) *produção*: os principais produtos são a carne bovina, a lã e o arroz (este cultivo duplicou sua produção nos últimos dez anos, enquanto quase desapareceram milho, trigo e girassol). A Tabela 3 sintetiza a composição do Produto Regional Bruto (PRB) e sua contribuição ao Produto Nacional Bruto (PNB);

**Tabela 3. Produto Regional Bruto e Produto Nacional Bruto  
- Uruguai - 1970 - em valores percentuais**

Setores	Composição Percentual da Produção Bruta		Contribuição Percentual da Região ao Produto Nacional Bruto	Contribuição Percentual da Região aos setores produtivos
	PRB	PNB		
Primário	40	14	2,6	18,5
Secundário	11,6	31	0,8	2,5
Terciário	48,4	55	3,2	5,9
Total	100	100	6,6	---

**Fonte: FAO (1971). Informe, doc. cit., f. 25.**

Obs: Produto regional bruto (ou PIB regional) refere-se à produção da área da BLM uruguaia.

<sup>173</sup> FAO (1971). Informe, doc. cit., f. 25-28.

- 3) *consumo*: no período de 1961-1967 o consumo regional foi incrementado em 4%, a população cresceu 9%, mas produtos alimentícios decresceram 15%. Mais de 50% da população têm renda mensal per capita inferior a 13 dólares (agravado “*pelo intenso processo inflacionário*”). O problema básico é a extrema concentração de renda, pois 73% são apropriadas por 29% da população. Como a renda tem uma origem predominantemente agrícola, isto acompanha a distribuição da terra, também altamente polarizada, 6,5% das propriedades equivalem a 50% da área;
- 4) *comércio exterior*: 58% da produção são exportados, depois de ser transformada em outras regiões do país. São exemplos: (a) a carne bovina que rende US\$ 8,5 milhões para os produtores e, depois de processada em outras regiões, é exportada por US\$ 14 milhões; (b) a lã beneficiada fora da área propicia lucros de 110% sobre o preço de comercialização dos produtores<sup>174</sup>;
- 5) *investimentos*: a única instituição bancária de desenvolvimento do Uruguai, Banco de la Republica, manipula 95% do crédito interno para agricultura e indústria, a taxas de juros inferiores aos bancos comerciais, isto leva à aplicação de recursos liberados para desenvolvimento a serem “*desviados para especulação*”. De 1961 a 1967 os investimentos decresceram 25% no país e 31% na sub-área uruguaia da BLM. Considerando a média dos últimos quatorze anos, a relação Capital/Produto por setores indica 9:1 no setor agrícola, 2,8:1 no setor industrial e 7,3:1 no setor de serviços. “*Desta situação infere-se que qualquer crescimento do setor primário exigirá investimentos desproporcionais ao valor do produto agrícola, a menos que seja precedido por profunda modificação na estrutura econômica*”<sup>175</sup>;

<sup>174</sup> A margem de lucro dos produtores uruguaios da BLM é 44% para carne bovina, enquanto que no Rio Grande do Sul é de 57%. FAO (1971). Informe, doc. cit., f. 26.

<sup>175</sup> A estimativa é de que, entre 1960-67, o desperdício foi de 25 milhões de dólares.



- 6) *cooperativas*: o colapso, em 1965, da Federação Nacional das Cooperativas Agrícolas provocou um hiato nas atividades cooperativistas. Tais atividades são limitadas a produções específicas, como é o caso do arroz; e,
- 7) *serviços*<sup>176</sup>: “o volume e a qualidade dos serviços é um indicador do nível de vida da população. É o resultado de atividades econômicas assim como um meio de melhorias posteriores”. A situação da BLM uruguaia é inferior à média nacional: (a) água potável atinge cerca de 50% das habitações; (b) consumo anual de energia per capita de 90 kWh, se mantém inalterado desde 1963; (c) rodovias com 20 km asfaltados para 1.000 km<sup>2</sup> de terras; (d) 1 médico para cada 2.400 habitantes; (e) 1 leito hospitalar para cada 280 pessoas; e, (f) 1 professor para cada 209 pessoas.

Sobre a conjuntura econômica do Brasil<sup>177</sup>, são apreciados dados que incluíram:

- 1) *população*: densidade de 16 pessoas por km<sup>2</sup>, para uma região que equivale a 14% do território do RS, e em franco processo de despovoamento (emigração para outras regiões);
- 2) *produção*: os principais produtos são a carne bovina e o arroz, embora já surja alguma diversificação devido à relação Capital/Produto ter sido favorável (entre 1960-1968) e ao centro industrial regional que transforma boa parcela dos produtos primários. A Tabela 4 sintetiza a composição do Produto Regional Bruto (PRB) e sua contribuição ao Produto Estadual Bruto (PEB);

---

FAO (1971). Informe, doc. cit., f. 27.

<sup>176</sup> FAO (1971). Informe, doc. cit., f. 28.

<sup>177</sup> FAO (1971). Informe, doc. cit., f. 33-35.

**Tabela 4. Produto Regional Bruto e Produto Estadual Bruto - Brasil - 1970 - em valores percentuais**

Setores	Composição Percentual da Produção Bruta		Contribuição Percentual da Região ao PEB
	PRB	PNB	Região
Primário	17,1	35	10,5
Secundário	32,9	15,2	10,0
Terciário	50,0	44,8	14,0
Total	100,0	100,0	----

**Fonte: FAO (1971). Informe, doc. cit., f. 33.**

Obs: Produto regional bruto (ou PIB regional) refere-se à produção da área da BLM brasileira; enquanto que o Produto Estadual Bruto (PEB) refere-se ao PIB do Rio Grande do Sul.

- 3) *consumo*: no período de 1960-1968 o consumo regional foi incrementado, mas “*não é possível concluir que grupos tenham se beneficiado pelos ingressos*”. Embora o projeto não tenha realizado pesquisa de campo para indicar a distribuição dos ingressos, é provável que a concentração de 50% da terra em 3% de proprietários, juntamente com o processo inflacionário, pode indicar o decréscimo no consumo pelas camadas de baixa renda;
- 4) *comércio exterior*: 25% da produção agrícola e industrial são transformadas na própria região e exportadas para outras regiões do país. Pela diversificação de sua produção, a própria região supre a maior parte de suas demandas;
- 5) *investimentos*<sup>178</sup>: o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) canaliza seus créditos para desenvolvimento da agricultura e indústria, à taxa de juros inferiores aos bancos comerciais (que só passaram a operar com esta linha crédito em 1969). De 1960 a 1968 os investimentos cresceram à semelhança do incremento das produções setoriais, sendo que a

<sup>178</sup> FAO (1971). Informe, doc. cit., f. 34.

relação Capital/Produto do setor agrícola é de 3:1. *“Isto indica que tal estrutura econômica possibilita crescimentos maiores, embora algumas modificações na distribuição da terra e da renda sejam altamente recomendáveis”*;

- 6) *cooperativas*: há cooperativas para quase todos os produtos, e são incentivadas por créditos do Banco do Brasil e do Banco Nacional Cooperativo;
- 7) *serviços*: a situação da BLM brasileira é inferior à média nacional:  
(a) água potável atinge cerca de 67% das habitações, mas esgotos apenas 26%; (b) consumo anual de energia per capita de 136 kWh; (c) rodovias com 22 km asfaltados para 1.000 km<sup>2</sup> de terras; (d) 1 médico para cada 2.121 habitantes; (e) 1 leito hospitalar para cada 259 pessoas; e, (f) 1 professor para cada 140 pessoas.

Com o delineamento geral da conjuntura econômica das áreas brasileira e uruguaia da Bacia da Lagoa Mirim, o Informe trata de considerar as potencialidades regionais<sup>179</sup> considerando a existência de características comuns e outras específicas. *“Na maior parte da Bacia a irrigação não é uma condição para uma agricultura lucrativa. Por isto, e por serem necessários pequenos volumes de investimentos e poucos conhecimentos de novas técnicas; a atenção máxima deve ser dada para a expansão e melhoria da agricultura não irrigada”*. Para ambas as áreas, projetava-se a duplicação do Produto Regional Bruto em 15 anos.

No lado uruguaio da BLM, o plano de desenvolvimento de 15 anos envolveria trabalhos em:

- 1) *produção animal* – implementar práticas melhoradoras em 180.000 hectares de pastagens naturais para ovinos e em 120.000 hectares de pastagens cultivadas para bovinos. Estima-se um potencial de incremento de 55% no rendimento financeiro da produção;

---

<sup>179</sup> Para a área uruguaia ver FAO (1971). Informe, doc. cit., f. 28-31; e, para a área brasileira ver FAO (1971). Informe, doc. cit., f. 35-37.

- 2) *cultivos não irrigados* – ampliar a área para 90.000 hectares. Estima-se um potencial de incremento de 31% no rendimento financeiro;
- 3) *fruticultura* – estabelecer 12.000 hectares de pomares. A estimativa de rendimento dependerá do tipo de frutas, pois há diferenças nas épocas de colheita;
- 4) *reflorestamento* – estabelecer 180.000 hectares de florestas. Estima-se um potencial de incremento de 6% ao ano; e,
- 5) *irrigação* – estabelecer 110.000 hectares de áreas irrigadas. Estima-se um potencial de incremento de 8% ao ano, a partir de investimentos de cerca de US\$ 60/hectare (irrigação por gravidade) ou US\$ 400/hectare (irrigação por bombeamento).

No lado brasileiro da BLM, o plano de desenvolvimento de 15 anos envolveria trabalhos em:

- 1) *produção animal* – implementar práticas melhoradoras em 60.000 hectares de pastagens naturais para ovinos, e em 60.000 hectares de pastagens cultivadas para bovinos. Estima-se um potencial de incremento de 66% no rendimento financeiro da produção;
- 2) *cultivos não irrigados* – ampliar a área de 197.000 para 317.000 hectares. Estima-se um potencial de incremento de 36% no rendimento financeiro;
- 3) *fruticultura* – estabelecer 15.000 hectares de pomares, ao invés dos atuais 3.000. Estima-se um potencial de incremento de 6% no rendimento financeiro da produção;
- 4) *reflorestamento* – estabelecer 100.000 hectares de florestas no litoral. Estima-se um potencial de incremento de 4% ao ano; e,

- 5) *irrigação* – estabelecer 98.000 hectares de áreas irrigadas, ao invés dos atuais 53.000, com a construção da barragem do São Gonçalo; e, mais 103.000 hectares com o sistema de bombeamento Quinta-Santa Vitória-Hermenegildo. Estima-se um potencial de incremento de 9% ao ano, a partir de investimentos de cerca de US\$ 500/hectare, incluindo a barragem do São Gonçalo.

Para que estes incrementos ocorressem, o Informe recomendava uma série de medidas (Ações Correlatas Necessárias<sup>180</sup>) que os dois países deveriam adotar quanto à/às (ao/aos):

- 1) *terra* – o Uruguai (considerando os módulos rurais definidos em seu Plano Agropecuário) deve redistribuir as propriedades que se encontrem acima do tamanho de operação eficiente e aumentar as que são demasiadas pequenas para prover retornos. Para o Brasil sugere redistribuir as propriedades para corrigir a polarização da renda;
- 2) *transportes e serviços* – devem prover melhorias nestes serviços, bem como em educação, saúde e habitação, para manter a população na região;
- 3) *cooperativas* – devem expandir e melhorar o atual sistema de compra e venda;
- 4) *créditos* – devem instituir políticas de incentivo à aplicação em projetos de desenvolvimento, para evitar desvios no Uruguai e aumentar o acesso no caso do Brasil;
- 5) *políticas de imigração* – devem promover deslocamento de contingentes humanos de outras regiões do país ou mesmo do exterior, “*uma vez que os atuais recursos humanos não podem conduzir as atividades do plano*”<sup>181</sup>; e,

<sup>180</sup> Para a área uruguaia ver FAO (1971). Informe, doc. cit., f. 31-32; e, para a área brasileira ver FAO (1971). Informe, doc. cit., f. 37-38.

<sup>181</sup> FAO (1971). Informe, doc. cit., f. 31.

- 6) *impostos* – devem proceder a revisões na sistemática de taxações sobre a produção rural, além de criar incentivos à produção.

Concluía o Informe com Recomendações sobre Metas de Desenvolvimento em que estimava que a duplicação do PRB, em 15 anos, representaria uma taxa média anual de crescimento de 5%, e, reafirmava estar em acordo com os objetivos nacionais do Brasil e Uruguai. Para atingir esta meta, a produção agrícola com apenas 20% do potencial estimado precisaria alcançar patamares nunca atingidos, pela implementação de medidas corretivas de infraestrutura (barragens, represas, sistemas de bombeamento), de distribuição e posse da terra, de desconcentração de renda, e de acordos para a implementação de área de integração econômica<sup>182</sup>.

Enquanto a CLM trabalhava, em maio de 1971, com os primeiros Resultados e Recomendações, os municípios gaúchos da BLM apresentavam uma gama de reivindicações<sup>183</sup>, em paralelo às ações globais pretendidas: (a) isenção do ICM (imposto sobre circulação de mercadorias) para exportações de lã ao exterior; (b) aceleração dos trabalhos de instalação da central termoeletrica de Candiota II, com programa de eletrificação rural; (c) ampliação da rede de comunicações inter-regional e instalação do sistema DDD (discagem direta à distância); (d) execução das obras da ferrovia Porto Alegre-Rio Grande; (e) aparelhamento do porto de Pelotas e agilização das obras do superporto do Rio Grande; e, (f) criação de linhas de crédito especial à pequena e média atividade rural, para correção de solos, irrigação e benfeitorias.

O presidente da CLM-SB se afastou, em junho de 1971, após quatro anos à frente da delegação brasileira<sup>184</sup>. As alegações, para o pedido de exoneração, foram fundamentadas na necessidade de alterações na estrutura da CLM-SB e na possível transferência da sede para a cidade de Pelotas. Para esta cidade ficou agendada a reunião da CLM de

<sup>182</sup> FAO (1971). Informe, doc. cit., f. 39-43.

<sup>183</sup> DP, 15/5/1971, p.6.

<sup>184</sup> Assumiu interinamente, Waldemar Gonçalves da Silva, já membro da delegação brasileira.

julho, a fim de discutir a viabilização das recomendações preliminares da FAO/ONU. A reunião, realizada em 07 e 08 de agosto de 1971, contou, além dos delegados da CLM, com a presença de alguns dos prefeitos de cidades gaúchas (Arroio Grande, Bagé, Canguçu, Herval do Sul, Jaguarão, Pelotas, Pedro Osório, Piratini, Pinheiro Machado, Rio Grande e Santa Vitória do Palmar) e de alguns dos intendentos municipais de cidades uruguaias (Aígua, Castillos, Chuy, José Pedro Varela, Lascano, Maldonado, Mello, Treinta y Tres e Vergara) da área da BLM.

**Tabela 5. Formas de Uso da Terra – Brasil e Uruguai – 1970**

	Brasil		Uruguai	
	mil hectares	% da área	mil hectares	% da área
Pastagens	1.477	61,37	2.254	75,44
Arrozais	257	10,67	132	4,42
Colheitas irrigadas	203	8,43	53	1,8
Pântanos	187	7,77	345	11,55
Florestas e reflorestamento	93	3,85	117	3,91
Dunas	82	3,4	7	0,23
Praias	43	1,78	6	0,2
Pedras	34	1,41	74	2,45
Reserva Ecológica	32	1,32	---	---
Total	2.408	100	2.988	100

**Fonte:** FAO (1971). *Substantive Report*, doc. cit., v. I, p. 39 e p. 59.

Em agosto de 1971, a FAO liberou Relatório Final (*Substantive Report on Project Results, Conclusions and Recommendations*), em dois volumes<sup>185</sup>. O primeiro volume detalha (em quatro capítulos) os principais levantamentos de agronomia e engenharia, quanto às características climatológicas, características dos solos, disponibilidade e uso de recursos minerais, e uso e potencial dos recursos naturais (água e terras).

<sup>185</sup> FAO (1971). *Substantive Report on Project Results: Conclusions and Recommendations*. v. I, 157 f., e v. II, 114 f.

Particularmente, em relação ao uso dos recursos naturais – terra, a Tabela 5 sintetiza a exposição.

Os dados mostram uma ocupação efetiva da terra com a pecuária, seguida, à distância, com a cultura do arroz, com outras colheitas irrigadas e com áreas florestadas ou em reflorestamento. Por consequência, alternativas ao uso da terra são recomendadas, tanto para o Brasil como para o Uruguai.

Para a área brasileira da BLM eram recomendadas, opcionalmente<sup>186</sup>:

1ª *alternativa* – irrigação limitada ao arroz, na mesma área, em função das limitações de mercado. Esta alternativa parece ser a negação do Projeto cujo objetivo principal é administração de águas. Entretanto, esta possibilidade foi apoiada por técnicos brasileiros, que indicaram algumas razões: (a) rotações em colheitas irrigadas só poderão ser praticadas através de empreendimento dos produtores, devido aos baixos rendimentos durante os primeiros sete ou oito anos, pois 72% das terras são arrendadas e, portanto, não há incentivo para investir tempo, equipamento, trabalho e dinheiro em produções que só serão lucrativas aos proprietários das terras; (b) mesmo quando, após alguns anos, os produtores conseguirem rendimentos com as colheitas de rotação (como milho, soja, feijão ou tomate) terão a competição de outros produtores que operam em climas mais favoráveis (São Paulo, Minas Gerais, ou em outras regiões de Rio Grande do Sul) e com custos mais baixos;

2ª *alternativa* – irrigação estendida, numa área de 200 mil hectares, para a orizicultura, por reforço nas estações de bombeamento. Isto indicava que a mesma área seria multiplicada por cinco, mas cada campo precisaria ser cultivado duas vezes ao ano, um com forragem de inverno, seguido de uma colheita de verão, multiplicando a atividade atual por dez. Esta alternativa poderia prover emprego aos agricultores pobres da Zona Colonial entre Pelotas e Canguçu. A maioria deles vivendo em pequenas propriedades e usando meios primitivos de pro-

<sup>186</sup> FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., f. 54-58.



dução (arando com bois e cultivando sem fertilizantes). Seu trabalho torna-se árduo, e, também se torna, frequentemente, um trabalho de baixa produtividade que resulta em subemprego. A irrigação poderia atraí-los em empreendimentos com rotação de colheitas, além de um aumento não desprezível de produção, o lucro social seria considerável; e,

3ª alternativa – irrigação generalizada, na totalidade da área de planícies e de terras baixas, pela construção de represas. A área irrigada passaria de 250 para 500 mil hectares. Com isto, seria alcançado o pico de desenvolvimento agrícola com o uso de todas as potencialidades dos recursos – terra e água.

Para demonstrar quantitativamente a aplicação das três alternativas, a Tabela 6 apresenta as prováveis variações do Produto Agrícola Bruto na BLM brasileira.

**Tabela 6. Projeção de variações do Produto Agrícola Bruto na BLM-Brasil, com a implementação de alternativas pós-PR 35**

Situações	BLM (em US\$ milhões)		US\$ por hectare		Percentual	
	nível	crescimento	nível	crescimento	nível	crescimento
Uso da Terra (1970)	48		20		21	
1ª alternativa	167	119	70	50	74	53
2ª alternativa	194	27	80	30	86	12
3ª alternativa	226	32	94	14	100	14

**Fonte: FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. I, p. 57.**

Observação: (1) BLM (em US\$ milhões) mostra na coluna – nível – os valores de produção. A cada nova alternativa já está integrada a alternativa anterior. A coluna – crescimento – mostra as diferenças entre as alternativas; (2) US\$ por hectare apresenta na coluna – nível – o rendimento por hectare, e a coluna – crescimento – a diferença de US\$/ha entre as alternativas; (3) Percentual tem na coluna – nível – a base 100 para a 3ª alternativa de valor da produção (US\$ 226 milhões) e avalia as outras alternativas a partir desta base. A coluna – crescimento – indica a diferença entre as alternativas.

Para a área uruguaia da BLM eram recomendadas, opcionalmente<sup>187</sup>:

1ª *alternativa* – irrigação limitada ao arroz, na mesma área, em função das limitações de mercado. Esta possibilidade era apoiada por técnicos uruguaiois, pelas mesmas razões indicadas por técnicos brasileiros;

2ª *alternativa* – irrigação estendida numa área de 157 mil hectares, para orizicultura, o que representaria cinco vezes mais do que a área em questão. Com a mesma proposta da área brasileira de que cada campo seja cultivado duas vezes ao ano (uma com forragem de inverno, seguida de uma colheita de verão), o que resultaria na multiplicação por dez da atividade atual. Se esta alternativa fosse implementada, exigiria vários anos até ser completamente alcançada; e,

3ª *alternativa* – irrigação generalizada, para uma boa parte da área de planícies (462.000 ha) e uma pequena parte de terras baixas (30.000 ha), pela construção de represas. A área irrigada mais que triplicaria: 492.000 ha contra os 157.000 da alternativa anterior. Com isto, poderia ser alcançado um desenvolvimento mais intensivo, mas isto demandaria 50 ou 60 anos.

**Tabela 7. Projeção de variações do Produto Agrícola Bruto na BLM-Uruguaia, com a implementação de alternativas pós-PR 35**

Situações	BLM (em US\$ milhões)		US\$ por hectare		Percentual	
	nível	crescimento	nível	crescimento	nível	crescimento
Uso da Terra (1970)	32		11		17	
1ª alternativa	121	89	41	30	65	48
2ª alternativa	144	23	49	8	77	12
3ª alternativa	186	42	62	13	100	23

**Fonte: FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. I, p. 76.**

<sup>187</sup> FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. I, f. 73-76.

Observação: (1) BLM (em US\$ milhões) mostra na coluna – nível – os valores de produção. A cada nova alternativa já está integrada a alternativa anterior. A coluna – crescimento – mostra a diferenças entre as alternativas; (2) US\$ por hectare apresenta na coluna – nível – o rendimento por hectare, e a coluna – crescimento – a diferença de US\$/ha entre as alternativas; (3) Percentual tem na coluna – nível – a base 100 para a 3ª alternativa de valor da produção (US\$ 186 milhões) e avalia as demais alternativas a partir desta base. A coluna – crescimento – indica a diferença entre as alternativas.

Para demonstrar quantitativamente a aplicação das três alternativas, a Tabela 7 apresenta as prováveis variações do Produto Agrícola Bruto na BLM uruguaia.

Comparando as situações das áreas dos dois países, quanto à inclusão de novas áreas irrigadas e aumento de produção por hectare (Tabela 8), se percebe maior eficiência de irrigação no Uruguai que no Brasil, embora as potencialidades sem irrigação no Brasil sejam maiores devido ao clima mais favorável.

**Tabela 8. Projeção áreas agrícolas irrigadas e aumento da produção por hectare irrigado na BLM – Brasil-Uruguai, com a implementação de alternativas pós-PR 35**

Situações	BLM (em US\$ milhões)		US\$ por hectare		Percentual	
	nível	crescimento	nível	crescimento	nível	crescimento
Uso da Terra (1970)	32		11		17	
1ª alternativa	121	89	41	30	65	48
2ª alternativa	144	23	49	8	77	12
3ª alternativa	186	42	62	13	100	23

**Fonte: FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. I, p. 77.**

O aumento de produção por novo hectare irrigado é maior na segunda (188%) do que na terceira alternativa (125%) para o Uruguai,

ao contrário do Brasil com 112% (2<sup>a</sup> alternativa) e 117% (3<sup>a</sup> alternativa). Mas a diferença que interessa ao projeto é a da produção de carne por hectare. Por exemplo, a mesma tonelada métrica de grama para produzir 15 kg de carne bovina (peso vivo), representa um resultado de US\$ 3, no Brasil e US\$ 2, no Uruguai. Esta relação é a mesma entre as duas alternativas (2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup>), quando se avalia a produção/hectare que é US\$ 94 no Brasil, contra US\$ 62 no Uruguai.

Sobre as condições sócio-econômicas do Brasil e do Uruguai, em 1970, o relatório final da FAO, abrangia os aspectos de Produção, Consumo, Investimentos, Comércio extra-regional, Serviços e Recursos de Capital. Destacava que as condições econômicas do Uruguai se deterioraram nos últimos dez anos, quando o PIB decresceu à taxa média de 0,1 % ao ano e a renda anual per capita decresceu 1,77%. A área uruguaia da BLM teve um declínio maior em relação aos dados nacionais. Para a área brasileira, a comparação é com o Estado do Rio Grande do Sul, que pelas similaridades produtivas com o Uruguai, também apresentou desempenho irregular nos últimos anos, embora o PRB tenha crescido à taxa média de 2,26% ao ano, a renda anual per capita cresceu apenas 0,06%. A área gaúcha da BLM teve um desempenho melhor do que as taxas registradas no Rio Grande do Sul, em relação às colheitas, aos produtos de origem animal e à fruticultura<sup>188</sup>.

A Produção da área uruguaia na BLM<sup>189</sup>, área que representa 22% do território do país, tinha uma contribuição produtiva desproporcionalmente baixa, *"it can be concluded that region is considered depressed, from the productive point of view, when compared with the country as a whole"*<sup>190</sup>. Isto porque a agropecuária era a principal atividade (com

<sup>188</sup> No mesmo período, as taxas de crescimento da América Latina foram de 5%, com o equivalente a 2,5% de aumento na renda per capita. FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. 1, f. 99.

<sup>189</sup> FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. 1, f. 99. *"A região pode ser considerada deprimida, do ponto de vista produtivo, quando comparada ao país como um todo"*.

<sup>190</sup> *"conclui-se que a região está deprimida (economicamente), do ponto de vista da produtividade, quando comparada com o país como um todo"*.

40% do PRB), enquanto que o setor industrial contribuía com 11,6% do PRB. O setor primário era baseado na produção de carne de gado, lã e arroz (esta atividade era recente e pouco desenvolvida), com outras mínimas áreas dedicadas à diversificação de colheitas. A consequência desta desproporção era o alto grau de dependência de produtos de outras regiões, incluindo-se alimentos. Não apenas o PRB, mas também o PRA (produto regional agrário) mostravam clara tendência à estagnação, que só não se tornou agravada devido ao crescimento da área de plantio e valorização do arroz, capaz de compensar a relativa deterioração dos termos de troca da lã. A sugestão para reativar o setor era um “*big push*”, que dependia de decisões e recursos da esfera nacional.

A Produção da área brasileira na BLM<sup>191</sup>, área que representa 14% do território do RS, tinha na indústria (10% da produção estadual) e na agropecuária (10,5% da produção estadual), os principais setores econômicos de crescimento; logo, sua contribuição em termos produtivos não era desproporcional à área ocupada. O valor da produção industrial era 120% maior do que o valor da produção primária (i.é., a produção primária tinha 45% do valor da industrial). O setor primário tinha como base de produção: carne bovina (com o equivalente a 18% da área estadual dedicada a esta atividade), arroz (com o equivalente a 5,5% da área estadual dedicada à atividade), lã, leite e tabaco (este produto era recente; mas com tendência de crescimento nos próximos cinco anos), com outras áreas dedicadas à diversificação de colheitas, e, uma favorável relação Capital/Produto. O crescimento primário regional poderia ser atribuído aos preços pagos pelos produtos agrícolas e à expansão de áreas de plantio com produtos que encontravam boas condições de mercado. Na área industrial: as indústrias alimentícias (que representavam 40% dos estabelecimentos industriais e empregavam 50% da mão-de-obra industrial) usavam 70% de matérias-primas de origem regional; o mesmo não ocorria com as indústrias químicas (a maior parte das matérias-primas era importada). Eram indústrias

<sup>191</sup> FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v.1, f. 136-138.

que pouco produziam para demanda intermediária ou em bens de capital, ou seja, o parque industrial tinha baixo efeito multiplicador. A evolução do setor secundário na BLM brasileira durante os dez anos de 1959 a 1969 apresentou problemas: (a) o número de indústrias aumentou 32%, principalmente durante o triênio (1967-1969), porém, o aumento no número de estabelecimentos não seguia a mesma intensidade do Estado do Rio Grande do Sul; (b) o número de fábricas diminuiu de 8,76% em 1959, para 6,12% em 1969, e provavelmente aumentou, mas não além de 6,8% conforme estimativas do projeto; (c) durante a década (1959-1969), a indústria regional gerou 1.400 novos empregos, o que era insignificante em comparação com o crescimento da população ativa. No Rio Grande do Sul, a queda no nível de trabalho industrial foi de 10,96% para 7,94%; (d) o valor bruto da produção industrial declinou 15% (em valores reais), entre 1959 a 1968; (e) entre 1962-1965, o valor industrial da produção recuou em taxas anuais: 5% em Pelotas, 1% no Rio Grande e 5,6% em Bagé. *“The fact is that Industrial Sector in the Region is weak, since the closing of any of the larger factories can dramatically alter the overall industrial trends. This is due to the fact that small establishments ate still highly predominant while large ones are very few. As a total of 1457 establishments existing in 1968, only 26 employed more than 100 people.”*<sup>192</sup>.

O consumo da área uruguaia na BLM<sup>193</sup> aumentou 4%, entre 1961 e 1967, enquanto que a população aumentou 9%, *“indicated of deterioration process”*<sup>194</sup>. Chama a atenção o fato de que o consumo de produtos alimentícios decaiu em 35% no conjunto do país e não menos do que

<sup>192</sup> FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. I, f. 137. *“O fato é que o Setor Industrial da Região é frágil, com o fechamento de qualquer das grandes fábricas, todas as tendências industriais podem ser dramaticamente alteradas. Isto se deve ao fato de que os pequenos estabelecimentos ainda são maioria, enquanto que os grandes são poucos. Do total de 1547 estabelecimentos existentes em 1968, apenas 26 empregavam mais do que 100 pessoas”*.

<sup>193</sup> FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. I, f. 101-103.

<sup>194</sup> FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. I, f. 102. *“Indicativo de deterioração do processo”*.

15% na região; isto ocorreu sem políticas de contenção de consumo com o objetivo de aumento de investimentos (estes caíram 25% em âmbito nacional e 31% em âmbito regional). O aumento global de consumo, acompanhado de uma retração nas despesas com alimentos, indica que o consumo de outros bens e serviços subiu em proporção maior do que a redução de despesas alimentares. A justificativa está no intenso processo inflacionário da última década. *“The cost of living index has risen from a level of 100 in 1961 to 978 in 1967, meaning a 90% reduction of the purchasing power of the uruguayan Peso”*<sup>195</sup>. Pelos dados levantados, 40% da população regional tinha poder aquisitivo inferior às necessidades de consumo alimentar mínimo, 31% só podiam atender às necessidades mínimas; logo, *“71% of the Region’s population lives under the constant and inevitable menace of having shrink their food consumption whenever a reduction of the Peso’s purchasing power, due to sharp inflation, is not compensate by a proportional increase of their income. As far as this last point is concerned, these compensations has not occurred during the analyzed period”*<sup>196</sup>. Os 71% mais pobres da população apropriavam apenas 27% da renda, enquanto que no outro extremo, os 29% restantes da população apropriavam 73% da renda, isto indicava *“the extreme degree of polarization in this distribution of income”*.

O Consumo da área brasileira da BLM<sup>197</sup> embora tivesse aumentado entre 1960 e 1968, concentrou-se no grupo de consumidores com maior renda. Os consumidores de baixa renda reduziram seu consumo, principalmente devido aos efeitos da inflação. O relatório estimou

<sup>195</sup> FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. I, f. 101-102. *“O índice de custo de vida subiu de um nível de 100, em 1961, para 978 em 1967, significando uma redução de 90% do poder aquisitivo do Peso uruguaio”*.

<sup>196</sup> FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. I, f. 102. *“71% da população da Região vivem sob a ameaça constante e inevitável de redução no consumo de alimentos, que é aliado à redução do poder aquisitivo do Peso, devido à alta inflação, fato que não é compensado por um aumento proporcional de renda”*.

<sup>197</sup> FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. I, f. 138. *“A exata distribuição de renda per capita não é conhecida”*.

que o comportamento geral da região ficou próximo das condições da BLM uruguaia, embora “*the exact distribution of personal income is not known*”.

Os Investimentos na área uruguaia da BLM<sup>198</sup>, entre 1961 e 1967, diminuíram 25% em escala nacional, enquanto que na região a redução foi de 31%. Tal contração parece incompatível com a pequena variação do Produto Regional Bruto, mas tem explicação pela desfavorável relação Capital/Produto (8:1 na economia como um todo; 9:1 no setor primário; 2,8:1 no setor secundário; e, 7,3:1 no setor terciário). Como a região era altamente dependente do setor primário, a relação Capital/Produto deveria ser considerada como inadequada, mas as possibilidades de incremento não eram esperadas no curto prazo, pois os estudos indicavam que a propensão de investir (ou reinvestir) no setor primário era de 12% do Produto Agrícola Bruto<sup>199</sup>. Esta descrição colocava o Uruguai como um dos exemplos mais claros do que poderia ser considerado um princípio geral de desenvolvimento econômico, i.é., qualquer estrutura sócio-econômica tem seus próprios potenciais de crescimento; embora sua expansão esteja limitada por um ponto máximo, determinado pela saturação da estrutura; logo, qualquer possibilidade de crescimento adicional, além do nível máximo, está condicionada por uma modificação da estrutura. O caso do Uruguai e da Região enquadram-se como exemplos típicos, pois se a estrutura prevalecente do setor agrário não se modificar profundamente, todas as tentativas para gerar crescimento serão infrutíferas.

Os Investimentos, na área brasileira da BLM<sup>200</sup>, vinham crescendo no setor primário e decrescendo no setor industrial. A relação Capi-

<sup>198</sup> FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. I, f. 103-104.

<sup>199</sup> Outros países subdesenvolvidos da América Latina, usados em comparação, investem/reinvestem taxas superiores a 12% do Produto Agrícola Bruto. O Uruguai está na pior posição entre os países investigados. FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. I, f. 104.

<sup>200</sup> FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. I, f. 138-139. As taxas de investimento/reinvestimento, diferentemente do Uruguai, crescem em taxas anuais de 3%.



tal/Produto tinha se mantido constante nos últimos anos, sendo de 3:1 no setor primário, com taxas de investimento de 10% do Produto Agrícola Bruto. Isto poderia indicar a existência de estrutura econômica na BLM brasileira (distinta da uruguaia), sem ter chegado a um estado de saturação, o que permitiria crescimento adicional, embora certas mudanças estruturais fossem indispensáveis, especialmente, quanto à posse e distribuição da terra. Deve ser mencionado, que devido a incentivos fiscais, os investimentos estavam em expansão em empreendimentos de florestamento, pesca e indústrias de enlatados.

O Comércio Extra-Regional, na área uruguaia da BLM<sup>201</sup>, dependia principalmente da exportação “*in natura*” (como matéria-prima para transformação) dos três produtos básicos da economia primária – carne bovina, arroz e lã, tanto para o mercado uruguaio, como para o mercado internacional (onde representavam 42% das exportações, após o processamento no pólo de Montevideú, quando o valor agregado aumentava em 70% em relação à origem). Tal aumento considerável, em vez de representar retornos para a região, revertia em vantagens econômicas para as regiões de processamento. Não se sugere que todo valor agregado devesse acontecer na Região, porém, algum grau de processamento regional poderia ser realizado, pois a região vendia a outras regiões US\$ 8.500.000 em carne bovina que era exportada, depois de processos simples, por US\$ 14.000.000. Isto significava que à ausência de centros de processamento relativamente simples, a Região deixava de obter ganho adicional de 65%. No caso da lã, a situação era ainda pior. As vendas regionais para Montevideú ou outros centros de processamento resultavam, com transformação secundária, em 110% sobre o preço de venda. No caso do arroz a situação era bastante diferente. Na realidade, a diferença entre o preço de exportação em Montevideú e o preço de venda era pequena, pois isto se devia à existência de engenhos de arroz na região. Uma das possibilidades, para tirar a região do estado de estagnação, seria a criação de complexos agroindustriais de pequeno e médio porte.

---

<sup>201</sup> FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. I, f. 105-106.

O Comércio Extra-Regional, na área gaúcha da BLM<sup>202</sup>, representava 25% da Produção Bruta dos setores Industrial e Agrícola, por isso, embora com alguma perda, esta capacidade de processamento não a afetava tanto quanto a BLM uruguaia. De outro lado, a região praticamente conseguia cobrir suas necessidades de consumo, além de conseguir manter certo equilíbrio entre o que vendia e o que comprava de outras regiões.

Os Serviços, na área da BLM, deveriam ser vistos como resultantes da atividade econômica, como também uma causa para dinamização adicional da economia. Os Serviços estavam distinguidos em: serviços de utilidade pública (água e esgotos, eletricidade), cooperativas, sistemas de estocagem de produtos agrícolas, comunicações (telefones, telégrafo, correio, rádio e televisão, rádio-amador, imprensa), e, sistemas de transporte (ferrovias, veículos). Na área uruguaia<sup>203</sup>, os Serviços foram apreciados da seguinte forma (*"In any cases the situation of Mirim Lagoon Basin is extremely poor. A solution of such problems must be a key initiative of a Development Policy"*<sup>204</sup>):

- 1) *de utilidade pública*: (a) água, com exceção de Treinta y Tres, Mello, Rocha e Minas, todas as demais cidades não ultrapassavam 50% de residências com abastecimento de água potável. Havia 2,81% de residências que usavam água de rio e 14,43% com poços artesianos; (b) esgotos, a situação era pior do que a de abastecimento de água, *"that requires an urgent solution"* (*"que requer uma solução urgente"*); e, (c) eletricidade, inexistente no meio rural. As cidades eram deficitárias quando comparadas com a média nacional de 600 kWh, com ampliação do déficit nos últimos anos;

<sup>202</sup> FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. I, f. 139.

<sup>203</sup> FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. I, f. 106-117.

<sup>204</sup> FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. I, f. 115. *"Em qualquer caso, a situação da BLM é de extrema pobreza. A solução de cada um dos problemas pode ser a iniciativa chave de uma Política de Desenvolvimento"*.

- 2) *cooperativas*, tinham escassa repercussão entre os produtores uruguaios. A ausência de motivação era devido à “*inefficient and in some cases dishonest administration, decapitalization as a consequence of the inflation*”<sup>205</sup>;
- 3) *capacidade regional de estocagem* (146.048 toneladas) era insuficiente para atender as necessidades reais de estocagem (328.448 toneladas). Além disso, a maior parte da capacidade (121.593 toneladas) de silagem pertencia a particulares, que atendiam suas próprias necessidades ou arrendavam para outros particulares. A isso se acrescentava o fato de que mesmo com adequada oferta de bens, os custos/preços acabavam distorcidos pela forma e ineficiência da armazenagem;
- 4) *comunicações*: a região estava isolada do país quanto a meios de comunicação: (a) telefones, tinham indicadores muito pobres, com uma inadequada relação telefone/habitante nas áreas urbanas (Cerro Largo 1:67, Lavalleja 1:30, Treinta y Tres 1:48, e Rocha 1:47), mas muito pior se incluir a área rural (Lavalleja 1:168, Treinta y Tres 1:76). “*No economic system can function in a dynamic way if communications are either scarce or inadequate*”<sup>206</sup>; (b) telégrafo: registrava o equivalente a 0,86 telegrama por habitante/ano, principalmente devido à imigração e como forma de acesso às famílias que permaneceram; (c) correios ou serviços postais: registravam o equivalente a 0,69 correspondência per capita/mês. Um círculo vicioso aparece claramente: a produção não aumentava se as pessoas não tinham facilidades de comunicação; mas, o aumento de comunicações não seria importante se a produção permanecesse estagnada; (d) rádio e televisão: com

---

<sup>205</sup> FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. I, f. 114. “*ineficiente e em alguns casos administração desonesta, descapitalização como conseqüência da inflação*”.

<sup>206</sup> FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. I, f. 115. “*Não há sistema econômico que pode possa funcionar de forma dinâmica se as comunicações forem escassas ou inadequadas*”.

quatro canais de televisão (25% da população urbana com televisão e apenas 8% da população rural) e oito estações de rádio (11% da população da região jamais ouviram rádio); (e) rede de rádio-amador: 363 transmissores-receptores compensavam parcialmente a falta de telefones ou telégrafo. A maioria localizava-se nas grandes propriedades rurais; e, (f) imprensa: uma média de 37 habitantes para cada jornal editado, que eram lidos principalmente nas cidades (a área rural praticamente não dispunha de notícias ou informações diárias); e,

- 5) *sistema de transportes*: não foram obtidos dados confiáveis a respeito do transporte rodoviário de cargas, por isso a maioria referia-se às ferrovias e veículos em geral: (a) ferrovias: com 450 km de trilhos, que representavam 11 km para cada 1.000 km<sup>2</sup> de área. A importância da ferrovia estava mais relacionada às importações do que às exportações, com uma única exceção, do cimento com fábrica em Minas. O transporte de passageiros também não era significativo; (b) veículos: 45.000 veículos estavam registrados na região, o que confere uma relação de 1 veículo para 6 habitantes. Isto poderia levar à conclusão precipitada, pois 46% são veículos de tração animal. Veículos de tração motora eram 10.951 unidades, incluindo ônibus (1 para 1.384 habitantes), carros particulares (1 para 63,2 habitantes), veículos pessoais (bicicleta<sup>207</sup>, motocicleta – 1 para 40 habitantes), e veículos de transporte de carga (caminhões, pickups – 1 para 9,7 habitantes). *“These parts tend to confirm the existence of very low income levels affecting the great majority of the Region’s population”*.

---

<sup>207</sup> FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. I, f. 117. *“Isto tende a confirmar a existência de baixos níveis de renda que afetam a grande maioria da população regional”*. Observe-se que uma bicicleta importada, vale 120 dólares; o que torna impossível sua aquisição para renda individual de 13 dólares/mês.

Na área brasileira<sup>208</sup>, os Serviços foram observados como:

(1) *de utilidade pública*: (a) água, com exceção de Pedro Osório, todos os demais municípios contavam com serviços de água potável, embora a cobertura fosse variável. Tal situação era muito melhor do que a relacionada ao sistema de esgotos, pois apenas em quatro dos doze municípios havia simultaneamente serviços de água e esgotos; (b) eletricidade: houve acréscimo de 34% no número de consumidores e de 87% no consumo de kWh, no período 1960-1967, o consumo per capita ainda era considerado baixo. Não há eletrificação rural, o que poderia explicar o baixo consumo per capita regional, embora existisse 1.176.503 km de redes instaladas;

(2) *cooperativas*: havia 44 cooperativas com 27.045 associados. Das 44 cooperativas, 20 estavam relacionadas à agricultura (principalmente, arroz, carnes, lã, outros cereais) com 21.291 associados; 19 de consumo com 4.458 associados; 4 de serviços com 1.163 associados; e, 1 de crédito com 133 associados. Duas instituições estaduais davam cobertura ao desenvolvimento do cooperativismo – INDA (Instituto de Desenvolvimento Agrícola) e DAC (Divisão de Assistência às Cooperativas), além dos créditos advindos do Banco do Brasil e Banco Cooperativo Nacional. Apesar disto, a legislação era obsoleta e o Governo não tomava atitude para modificar esta situação;

(3) *comunicações*: a região estava parcialmente isolada do país quanto a meios de comunicação. Com exceção de Pelotas, as condições dos outros municípios requeriam providências urgentes (1 telefone para 9.000 habitantes em Herval do Sul, não havia telefones em Piratini – “*are certainly a great obstacle to any development efforts*”)<sup>209</sup>; e,

(4) *sistema de transportes*: (a) transporte aéreo: apenas a Varig operava quatro vôos semanais, com preferência pelos aeroportos de Bagé e Pelotas. O movimento era reduzido, tanto pelo preço das passagens

<sup>208</sup> FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. I, f. 139-147.

<sup>209</sup> FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. I, f. 143. “*são certamente um grande obstáculo a qualquer esforço de desenvolvimento*”.

quanto pela melhoria no transporte rodoviário. Entre 1963 e 1967, o número de passageiros embarcados (6.680 para 2.871) ou desembarcados (6.201 para 3.030) foi reduzido em 50%; (b) transporte aquático: o principal serviço era de curto percurso, entre Rio Grande e São José do Norte, com “*very bad maintenance conditions*” (“*com más condições de manutenção*”). Apesar do escasso uso, as aquavias poderiam ser estimuladas, pois o custo operacional do transporte ferroviário era de 4 a 5 vezes mais oneroso do que o transporte aquático, e o transporte rodoviário era de 6 a 12 vezes mais oneroso do que o transporte aquático. Na região, 300 km poderiam ser navegados entre as cidades de Jaguarão, Santa Vitória do Palmar, Pelotas e Rio Grande. “*The intensification and improvement of this form is highly recommended. It could also be useful for Uruguay, since regional exports through the port of Rio Grande may turn to be much more economical than through Montevideo*”<sup>210</sup>; (c) transporte rodoviário: não foram obtidos dados confiáveis a respeito do transporte rodoviário de cargas, por isso referia-se ao transporte rodoviário de passageiros. Este tipo de transporte operava com 75 a 80% de sua capacidade, e transportou, em 1967, 2.060.722 passageiros para 12.530.573 km rodados; (d) transporte ferroviário: oito dos doze municípios eram servidos por 406 km de linhas, mas tanto o transporte de passageiros, quanto de cargas vinham decrescendo à média de 10% ao ano, em razão das novas rodovias federais e a conseqüente redução no tempo de deslocamento.

Os Recursos de Capital na BLM não eram tão escassos como poderia se supor pela desagregação dos diferentes setores que a compunham<sup>211</sup>. “*It is generally believed that capital resources, especially for*

<sup>210</sup> FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. I, f. 146. “*A intensificação e melhoramento desta forma transporte é altamente recomendável. Isto poderia ser útil para o Uruguai, para exportações regionais através do porto de Rio Grande que podem ser mais econômicas do que pelo porto de Montevideú*”.

<sup>211</sup> FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. I, f. 117. “*Geralmente se acredita que os recursos de capital, especialmente para propósitos de desenvolvimento são muito escassos. Nossa impressão é, que a escassez é aparente. Em outras palavras, com a reorganização institucional mais modos apropriados para atrair investimentos, os*

*development purposes are very scarce. Our impression is that the scarcity is apparent. In other words, with a institutional reorganization plus appropriate ways for encouraging investments, capital resources would appear in a much greater proportion than at the present*". Considera, o relatório, que uma importante fonte interna de formação de capital estava no crédito, mas ressalta que a organização do sistema bancário do Uruguai<sup>212</sup> não contribuía neste sentido, porque não havia uma política federal para operações bancárias (quem detinha uma conta bancária em determinada cidade não podia operar esta conta em outra cidade). *"Banks have been acting not as promoters of development, but rather as financial speculative agencies charging rates of interest that often amount to 50% and more per annum"*<sup>213</sup>. Apenas o Banco de la República (com 13 agências na BLM uruguaia) cobria mais de 95% das necessidades de crédito da indústria e agricultura, porém o problema era que não havia, a médio ou longo prazo, previsão de instituir e supervisionar políticas de crédito, de forma a organizar o sistema bancário. Estimava-se que US\$ 25.000.000 representassem créditos desperdiçados, pois os recursos não foram usados em produção, mas em propósitos especulativos.

Os Recursos de Capital, na área brasileira<sup>214</sup> da BLM, embora com muitas semelhanças com o lado uruguaio, tinham a vantagem de possuir um sistema de crédito mais organizado e dinâmico. Os principais recursos eram provenientes do BRDE, mas a participação privada vinha aumentando a cada ano. Os bancos definiam volumes anuais de crédito a juros baixos e prazos longos, tanto para a indústria como para a agricultura. Esta era uma política nova com resultado ainda

---

*recursos de capital poderão aparecer em proporção muito maior do que a atual*".

<sup>212</sup> FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. I, f. 117-124. A maioria absoluta das casas bancárias é privada, dando ao Uruguai a posição de número um, na relação entre bancos privados e população.

<sup>213</sup> FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. I, f. 118. *"Os Bancos não têm agido como promotores de desenvolvimento, mas mais como agências de especulação financeira que oferecem taxas de juros, que freqüentemente alcançam 50% ou mais ao ano"*.

<sup>214</sup> FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. I, f. 148.

insuficiente, mas promissor devido à manutenção de atrativa relação Capital/Produto.

Sobre os problemas que restringiam o desenvolvimento das duas sub-áreas, no Brasil e no Uruguai, o relatório final da FAO, enfoca dois aspectos – de Posse e de Distribuição da Terra. *“Of all possible factors that could be enumerated as causes of inhibition for the Region’s development, the following (Land Distribution and Land Tenure) are the most fundamental and their solution is considered as a precondition to be fulfilled for the Plan to have more possibilities of success”*<sup>215</sup>.

No caso do lado uruguaio<sup>216</sup> da BLM, os problemas restritivos quanto à:

(a) *posse da terra* representada por quatro tipos básicos: proprietários (10-15% que atuavam diretamente), arrendatários (20-25%), meeiros (10-15%) e ocupantes (3-5%) e três tipos combinados: proprietários-arrendatários (15-20%), proprietários-meeiros (5-10%), e arrendatários-meeiros (5-10%), mas predominavam (de 45-50%) os tipos proprietários e proprietários-arrendatários;

(b) *distribuição da terra* mostrava uma extrema polarização na área da BLM uruguaia, pois 50% das terras eram ocupadas por 6,5% do total de propriedades (com média de 2.170 hectares cada uma), e 50% das terras com 93,5% das propriedades (com cerca de 163 hectares cada uma). Pelos estudos realizados, *“it seems clear that the probability for efficient agricultural intensification decreases while the size of holdings increases beyond a certain limit which, in this case has been established around 1.000 hectares”*<sup>217</sup>. Acentua, o relatório, que a **mo-**

<sup>215</sup> FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. I, f. 124. *“De todos os possíveis fatores que poderiam ser enumerados como causas de inibição do desenvolvimento regional, os seguintes (Posse e Distribuição da Terra) são fundamentais e suas soluções são consideradas como pré-condição a ser cumprida para que o Plano tenha mais possibilidade de sucesso”*.

<sup>216</sup> FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. I, f. 125-127.

<sup>217</sup> FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. I, f. 126. *“parece claro que a probabilidade para uma intensificação agrícola eficiente diminui quando o tamanho das propriedades aumenta além de um certo limite que, neste caso, foi estabelecido ao*



**dificação da estrutura agrária prevalecente** não deveria ser considerada como uma das muitas recomendações do Projeto, mas como uma **pré-condição inevitável para que todas as outras propostas pudessem estar dentro de probabilidades razoáveis de sucesso**. Em outras palavras, todos os esquemas e sugestões feitos para um Plano de Desenvolvimento só teriam peso e validade se a pré-condição de mudanças estruturais no setor agrário fossem realizadas, caso contrário, os investimentos se transformariam em desperdício econômico, pois a atual estrutura alcançou sua saturação há muito tempo, pelo sistema de exploração extensiva.

No caso do lado brasileiro<sup>218</sup> da BLM, os problemas restritivos ao desenvolvimento – posse e distribuição da terra – eram similares ao do lado uruguaio. A estrutura agrária mostrava uma polarização acentuada, pois 50% da área eram ocupados por 6% das propriedades (com uma média de 1.307 hectares cada uma), logo, os outros 50% eram ocupados por 94% das propriedades (com tamanhos variados, mas inferiores ao porte das propriedades do lado uruguaio). *“The distribution aspect has to be improved considerably if a true development is to be expected”*<sup>219</sup>. Disto, conclui-se que a mudança estrutural de distribuição de terra, no caso da região uruguaia, deveria priorizar a redução das grandes propriedades maiores, enquanto que, no caso brasileiro, a prioridade deveria ser no processo de consolidação das pequenas propriedades, pois a porcentagem de pessoas que subsistiam da agricultura era três vezes maior do que no Uruguai.

Em relação ao Diagnóstico Social (Social Diagnosis<sup>220</sup>) das duas regiões, o relatório final da FAO, com base em levantamentos avaliou

---

*redor 1.000 hectares”.*

<sup>218</sup> FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. I, f. 148-150.

<sup>219</sup> FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. I, f. 149. *“A questão da distribuição tem que ser consideravelmente melhorada, se um verdadeiro desenvolvimento for desejado”.*

<sup>220</sup> FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. I, f. 128-131 e f. 151. Com um alerta do Relatório sobre a escassez de dados oficiais: *“Official statistics are not sufficient to reach truly valuable conclusions”.*

as condições de vida, as motivações, as atitudes e as percepções dos habitantes. *“In general, the Merin Lagoon Basin inhabitants have not completed more than the obligatory schooling, and have a monthly income under US\$ 13. His main contact with the world is through the radio. He particularly is not concerned with the events that occur outside of his community, and consequently his national, international and environmental perceptions are impaired”*<sup>221</sup>. Os dados mostraram que os habitantes acreditavam que o trabalho árduo era a única ferramenta de que dispunham para mudar sua condição social, aliada a uma boa dose de sorte (*“lucky may be more important than personal ability”*<sup>222</sup>). Ou seja, a fatalidade era uma forma psicológica, amplamente aceita, provavelmente devido às poucas oportunidades locais de mudanças, o que acarretava o êxodo de jovens para os grandes centros. De outro lado, verificou-se uma grande resistência à mudança, principalmente se estas mudanças significassem um acréscimo de obrigações ou a possibilidade de serem levados a participar de atividades cooperativas. Do ponto de vista político, as eleições eram marcadas pelos votos dirigidos a candidatos e não às propostas de partidos políticos, isto parecia persistir na crença de que *“corruption is inevitable”*<sup>223</sup>. Havia, também, uma considerável diferença nos papéis dos homens e das mulheres; os homens com a obrigação de sustentar a família, e as mulheres de cuidar da casa e dos filhos. Os empregos eram predominantemente dirigidos aos homens, tanto no meio rural, quanto no meio urbano; embora as possibilidades educacionais aparentemente contemplassem oportunidades para ambos os sexos. As condições de vida, em ge-

---

<sup>221</sup> FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. I, f. 128. *“Em geral, os habitantes de Bacia da Lagoa não completaram mais do que a instrução obrigatória, e têm uma renda mensal abaixo de 13 dólares (mensais). O contato principal com o mundo é feito pelo rádio. Não se preocupam com os eventos que acontecem fora de sua comunidade, e, por conseguinte, suas percepções nacionais, internacionais e ambientais são prejudicadas”*.

<sup>222</sup> FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. I, f. 128. *“sorte pode ser mais importante que a habilidade pessoal”*.

<sup>223</sup> FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. I, f. 128. *“a corrupção é inevitável”*.

ral, eram muito precárias, e as pessoas “*find consolation many times in the practice of superstitions*”.<sup>224</sup>

Como resultado dos estudos agronômicos, de engenharia e sócio-econômicos foram identificados projetos e atividades<sup>225</sup> que poderiam servir como alavanca a um Plano Integrado de Desenvolvimento Regional:

(1) *projetos agrícolas* (em áreas territoriais não utilizadas e com aproveitamento de águas de chuvas) dependentes da ampliação do mercado interno ou externo: (a) reflorestamento nas terras altas da BLM (em 659 mil hectares possíveis). A proposta do Relatório da FAO/ONU era de que os países estendessem suas florestas ao longo dos rios, com a finalidade de gerar madeira e deter os processos erosivos. Com as florestas, implantar áreas de processamento até uma distância de 100 km, devido ao custo do transporte (“*is one of the major items of pulp cost*”, ou seja, era um dos itens de maior impacto no custo de extração). Estimou-se que no 11º ano, 40 m<sup>3</sup> de madeira/ha, possam render 40 dólares; aos 16 anos, 80 dólares; e, no 21º ano render 100 a 200 dólares. Como o potencial, com uma única plantação, era de 400.000 hectares; o retorno, após 21 anos, poderia atingir 440 dólares/hectare (ou 21 dólares/ha/ano); (b) criação de ovinos, em pastagens naturais, nas áreas não-altas (em 794 mil hectares possíveis). Exemplifica, o Relatório, que numa fazenda de 500 hectares, com quatro áreas de 100 ha para 1.200 ovelhas e duas áreas de 50 ha para 400 carneiros, o retorno do 1º ano atingiria 3,6 mil dólares ou 7,14 dólares/ha. Nos anos seguintes: 12,27 dólares/ha (2º ano), 16,98 (3º ano), e, 24,24 (a partir do 4º ano). Estas estimativas previam a máxima utilização dos animais – carne e lã; (c) criação de gado e implementação de pastagens nas terras baixas (em 877 mil hectares possíveis). Exemplifica, o Relatório, que numa fazenda de 296 ha, com quatro áreas de 40 ha para 120 bovinos e quatro áreas de 36 ha para 108 reprodutores, o retorno, nas

<sup>224</sup> FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. I, f. 129. “*encontram consolo muitas vezes na prática de superstições*”.

<sup>225</sup> FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. II, f. 158-202.

épocas de abate, pode atingir 15,61 dólares/ha. Esta estimativa previa a utilização plena dos animais – carne e couro; e, (d) fruticultura em terras baixas (em 56 mil hectares possíveis). Exemplifica, o Relatório, que plantando 400 árvores de pêssego/ha (com espaçamento de 5m x 5m entre elas), com despesas de 520 dólares/ha nos primeiros quatro anos, o retorno, a partir do 4<sup>o</sup> ano e até o 15<sup>o</sup> ano, pode atingir uma média de 1.385 dólares/ha. Após quinze anos seria preciso replantar integralmente a área;

(2) *projetos agrícolas com irrigação*: (a) bombeamento de água da Lagoa (10 projetos no Brasil para 361.000ha a 350 dólares/ha resultariam em investimentos de US\$ 126.000.000; e, 5 projetos no Uruguai para 82.700 ha a 300 dólares/ha resultariam em investimentos de US\$ 24.800.000; e, intensificação da produção animal com leiteiras, engorda de gado, ampliação da produção de carnes suína e de aves); (b) irrigação por gravidade, a partir de represas nos principais rios (Cebollatí, Olímar, Tacuarí, Jaguarão, Piratini, Arroio Grande, Chasqueiro), cobrindo 580.000 ha. Os custos das represas variariam conforme as características geomorfológicas e as condições de acesso aos locais. O complexo de represas e canais, realizáveis em etapas, do rio Cebollatí/Uruguai tinha custo estimado de 495 dólares por hectare beneficiado (em 190.600 ha, o custo global seria de 95 milhões de dólares); do rio Olímar/Uruguai tinha custo estimado de 552 dólares/ha beneficiado (em 74.400 ha, o custo global seria de 41 milhões de dólares); do rio Tacuarí/Uruguai tinha custo estimado de 666 dólares/ha beneficiado (em 25.800 ha, o custo global seria de 17 milhões de dólares); do rio Jaguarão/Brasil e Uruguai (incluía, também uma usina de geração de energia elétrica, de 6,3 milhões de dólares) tinha custo estimado de 512 dólares/ha beneficiado (em 110.000 ha, o custo global de 51 milhões de dólares mais o custo da usina); do rio Piratini/Brasil tinha custo estimado de 800 dólares/ha beneficiado (em 66.500 ha, o custo global de 53 milhões de dólares aproximadamente); do rio Arroio Grande/Brasil tinha custo estimado em 1.000 dólares/ha beneficiado (em 16.900 ha, o custo global iria a 16,9 milhões de dólares); do arroio

Chasqueiro/Brasil tinha custo estimado em 977 dólares/ha beneficiado (em 7.600ha, o custo global de 7,4 milhões de dólares); barragem do canal São Gonçalo/Brasil tinha custo total estimado em 5,7 milhões de dólares; canal de escoamento do Taim ao Oceano Atlântico tinha custo estimado em 27 milhões de dólares; e, (c) a partir de pequenos açudes, principalmente, para a fruticultura, com gastos estimados em 500 dólares/hectare beneficiados (em 100.000 ha, o custo global de 50 milhões de dólares). O conjunto de obras de infraestrutura para estes projetos representaria a necessidade de investimentos de 521,1 milhões de dólares, (sendo 236 exclusivamente brasileiro, 177,8 exclusivamente uruguaio, e 107,3 dos dois países), em até sete anos;

(3) *projetos industriais*: “*Few data was available*” (“*poucos dados foram avaliados*”). Salienta, o relatório, que toda a atenção deveria ser dada ao resultado dos projetos agrícolas, cuja potencialidade mercadológica, poderia, cumprindo sucessivas etapas, levar ao desenvolvimento de um pólo agroindustrial (“*With a new activation of agriculture, through the application of the development, the secondary activity cannot remain stagnant. It is indispensable that agro-industrial complexes are organized, since an adequate level of integration between both sectors accounts for an increasing stimulus in the process of capital formation*”<sup>226</sup>). A agricultura não poderia se tornar uma atividade próspera na ausência de um setor industrial que pressione por provisões permanentes. Além disso, nenhuma atividade industrial poderia alcançar níveis de eficiência se não estiver apoiada num setor primário ativo. Atividades industriais que deveriam ser consideradas: (a) carne industrializada e derivados – por ser o principal produto da região e principal artigo para exportação; (b) couros curtidos – uma planta industrial deveria ser estudada, devido ao potencial de exportação de couros bovinos e ovinos; (c) alimentos enlatados, principalmente frutas – havia vanta-

---

<sup>226</sup> FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. II, f. 184. “*Com uma nova ativação da agricultura, pela aplicação do Plano de Desenvolvimento, a atividade secundária não pode permanecer estagnada. É indispensável que complexos agro-industriais sejam organizados, com um nível adequado de integração dos dois setores para crescente estímulo no processo de formação de capital*”.

gens econômicas na atividade, pois o transporte do produto *in natura*, além de elevado, acarretava o risco de deterioração. Especificamente, do lado brasileiro, as indústrias estavam atingindo nível de saturação, quer pelas limitações de mercado, quer pela falta de diversificação do setor primário; (d) processamento de soja – embora não produzida na região, sua possibilidade de exportação poderia compensar a instalação de plantas industriais; (e) processamento de madeira – com os projetos de florestamento, as perspectivas tornavam-se similares às do processamento de soja; (f) fábrica de cimento – atendia os interesses do setor uruguaio da BLM, pois os grandes depósitos de matéria-prima poderiam levar à exportação de até 250.000 toneladas/ano; e,

(4) *projetos de serviços*: (a) assentamentos rurais e urbanos – como forma de manter e duplicar a atual população. As alternativas seriam pequenas vilas com todo o tipo de serviços de sustentação (*“schools, hospital, medical services, cooperatives, etc”*) e/ou pólos de desenvolvimento (*“Its are usually located on the main arteries of communication. Industries and government administration are usually based in these poles of development”*<sup>227</sup>); (b) transportes – no setor uruguaio, providenciar 275 km (em 5 anos) e 935 km (em 10 anos) de rodovias alimentadoras nas áreas de implantação dos novos projetos agrícolas, além da conclusão das estradas nacionais (Rotas: 26 com 110 km; 14 com 170 km; 13 com 110 km; e, 17-19 com 115 km). Para o setor brasileiro, concluir, em 5 anos, 180 km entre Pelotas e Aceguá, 130 km entre Pelotas e Jaguarão, e, 150 km de rodovias alimentadoras nas áreas de implantação dos novos projetos agrícolas; e, em 10 anos, 615 km de rodovias vicinais; e, (c) cooperativas – *“Cooperatives will be very important for the implementation of the plan of development”*<sup>228</sup>. Recomendava-se: (i) revisar a atual legislação, para estimular projetos cooperativos; (ii) reforçar o papel das instituições governamentais que tratam de coo-

<sup>227</sup> FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. II, f. 187. *“São usualmente localizados nas principais vias de comunicação. As administrações – industrial e pública – são, geralmente, baseadas em pólos de desenvolvimento”*.

<sup>228</sup> FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. II, f. 189. *“Cooperativas são muito importantes para a implementação do plano de desenvolvimento”*.

perativas, exercendo fiscalização e promovendo contínuo treinamento de pessoal; (iii) criar ou reforçar o sistema federal de cooperativismo, mediante tratamento preferencial com créditos a juros baixos; e, (iv) localizar na região, agências de instituições públicas, para promover o cooperativismo exigido pelo Plano de Desenvolvimento.

O Relatório sobre Conclusões e Recomendações resume os pontos sobre os quais deveriam ser estabelecidas as bases para um Plano Integrado de Desenvolvimento Regional<sup>229</sup>: (1º) o objetivo final do desenvolvimento é a melhoria das condições sociais e de crescimento econômico; (2º) desenvolvimento é um processo dinâmico de crescimento econômico e de mudanças estruturais que permitem a inclusão crescente dos recursos existentes e dos recursos potenciais. Este processo dinâmico deve ser contínuo e deve ganhar impulso no “*take off*”; (3º) tal processo dinâmico não pode funcionar sem uma política de desenvolvimento, pois, neste caso, um Plano de Desenvolvimento pode restringir-se a um programa de investimentos públicos; e, (4º) a meta de um Plano não deve ser alcançar, no futuro, uma condição como a existente em países desenvolvidos. “*This would not be planning for development, but rather, planning for a permanent state of underdevelopment*”<sup>230</sup>.

Um Plano de Desenvolvimento do setor uruguaio da BLM deveria melhorar as condições sociais e econômicas (“*The economic development should produce a rate of growth for the GRP to cover the costs of the social development*”)<sup>231</sup>, mas para isso, é necessário resolver dois problemas: (1º) 71% da população da região ganhavam apenas 27% da renda total. Destes 71%, 40% pertenciam a um nível de renda cujo poder aquisitivo estava abaixo da possibilidade de adquirir a ração

<sup>229</sup> FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. II, f. 203-208 e f. 238-239.

<sup>230</sup> FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. II, f. 203. “*Isto não seria planejamento do desenvolvimento, mas planejamento para um estado permanente de subdesenvolvimento*”.

<sup>231</sup> FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. II, f. 204. “*O desenvolvimento econômico deve produzir uma taxa de crescimento do PRB de forma a cobrir os custos do desenvolvimento social*”. O sublinhado consta no original.

alimentar mínima, assim, viviam em condições de subsistência e/ou subnutrição, e, 31% tinham um nível de renda dedicada quase exclusivamente ao consumo alimentar, embora com uma mínima margem de ganhos para cobrir outras necessidades, tão indispensáveis quanto a necessidade alimentar; e, (2º) esta população era afetada, também, pelas más condições das moradias e dos serviços sanitários (abastecimento de água e esgotos).

Para promover o crescimento econômico da área uruguaia, o Relatório projeta, em acordo com a Oficina de Planeamento y Presupuesto, taxas anuais de incremento, que deveriam ser mantidas, no período 1970-1975: PIB = 5%, investimentos = 11,3%, consumo pessoal = 4,8%, consumo governamental = 1,3%, e, exportações = 10%. Do ponto de vista regional, era esperado que a contribuição da região ao PIB aumentasse de 38,66% para 55,79%, desde que *“greatest investments efforts are to found during the first and second year of the Plan. This is justified through the need for an initial «big push» in order to bring the Region out of its state of lethargy”*.<sup>232</sup> Particularmente, os esforços deveriam ser direcionados àqueles produtos que pudessem incrementar as exportações, principalmente, o setor de produção primária: carnes, couros, lã, frutas e sucos, cevada e cimento. Num segundo momento, promover a criação de pequenos e médios complexos agroindustriais de processamento, para adicionar valor aos bens produzidos regionalmente.

Um Plano de Desenvolvimento do setor brasileiro da BLM, genericamente, não diferia das necessidades da área uruguaia, embora fosse previsto um *“relatively minor economic endeavor”*<sup>233</sup>. Entretanto, a meta principal, continuava a ser a de melhorar as condições sociais e econômicas regionais. O desenvolvimento econômico deveria ser projetado para aumentar a produtividade de toda a região de forma a financiar

<sup>232</sup> FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. II, f. 206. *“grandes esforços de investimentos sejam feitos durante os dois primeiros anos do plano. Isto se justifica pela necessidade de um «big push» inicial de forma a romper o estado de letargia da região”*.

<sup>233</sup> FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. II, f. 238. *“relativamente menor empenho econômico”*.



as melhorias sociais. Antes, era preciso resolver quatro grandes problemas: (1º) uma grande porcentagem da população rural operava ao nível de subsistência devido à extrema polarização na distribuição da terra (metade da área era ocupada por 3% das propriedades, e, os outros 50% eram ocupados por 97% das propriedades); (2º) a polarização da renda era tão intensa quanto a polarização da terra, e, isto levava à prevalência da subnutrição e outros problemas de saúde; (3º) as condições de moradia e de serviços sanitários (redes de água e de esgotos) estavam abaixo de padrões aceitáveis, especialmente nas áreas rurais e suburbanas; e, (4º) elevados níveis de desemprego e subemprego nos centros urbanos regionais, pela migração do meio rural.

As taxas regionais de crescimento, do setor brasileiro da BLM, principalmente, as do PRB e de Investimentos, não eram consideradas inadequadas. *“It must then be concluded that, in the case of the Brazilian Basin, the problems challenging development are mainly of a human nature i.e. finding better ways of distributing the wealth that already being generated but profited by only few”*<sup>234</sup>. Eram projetadas taxas de crescimento do PRB de 3 para 5% ao ano, com a implantação dos projetos propostos, ou seja, dentro de 4 ou 5 anos.

A tarefa de avaliação da Bacia da Lagoa Mirim foi considerada extensa (foram **38 projetos** que envolveriam projetos de irrigação em 493.000 hectares e projetos de aproveitamento de chuvas ou de pequenas represas em 2.494.000 hectares (destes, 108.000 ha com trigo, cevada, feijão, soja, girassol e ervilha; 659.000 ha com florestamento de pinus, eucalipto, cortiça, álamo e castanha; 794.000 ha com ovinocultura em pastagens naturais; 877.000 ha com produção animal em pastagens cultivadas; e, 56.000ha com fruticultura)), devido a dois fatores: (1º) a área pesquisada envolveu dois países, com condições naturais e tecnológicas semelhantes, mas com resultados de produção

<sup>234</sup> FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. II, f. 238. *“Deve se concluir, então, que, no caso da Bacia brasileira, os problemas desafiadores de desenvolvimento são, principalmente, de natureza humana, i.e., encontrar modos adequados de distribuir a riqueza que está sendo gerada, mas apropriada por poucos”*.

diversos como consequência da variação de preços; e, (2º) a complexidade de atividades analisadas apenas na área agrícola, e, como a meta do Plano de Operações estava relacionada aos estudos dos efeitos hidrológicos, apenas os projetos de represas, canais, barragens, diques e geração de energia foram detalhados.

**Tabela 9. Custos previstos (em US\$) para implantação de projetos econômicos e de serviços na BLM do Brasil e Uruguai, em duas etapas, pós-PR35**

<b>Brasil</b>	<b>Primeiros 5 anos</b>	<b>Uruguai</b>
56.660.000	Custo total dos projetos econômicos	30.710.000
23.520.000	Custo total dos projetos de serviços	20.300.000
<b>80.180.000</b>	<b>Subtotal</b>	<b>51.010.000</b>
	<b>10 anos seguintes</b>	
244.080.000	Custo total dos projetos econômicos	201.080.000
114.680.000	Custo total dos projetos de serviços	85.320.000
<b>358.760.000</b>	<b>Subtotal</b>	<b>286.400.000</b>
<b>438.940.000</b>	<b>Total em 15 anos</b>	<b>337.410.000</b>

**Fonte: FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. II, f. 230-232 e f. 249-250.**

As atividades recomendadas envolveriam dois momentos específicos: (1º) um plano para os primeiros cinco anos (0-5) quando haveria necessidade de investimentos iniciais ('big push') de 80 milhões de dólares no setor brasileiro da BLM e de 51 milhões de dólares no setor uruguaio da BLM, para obtenção de aumento médio do PRB em 5% ao ano e de 10% nas exportações; e, (2º) um plano para os dez próximos anos (6-15) quando o Plano de Desenvolvimento já estivesse em fase de consolidação e de ajustes limitados, ou seja, que a região *"has already attained its economic take off"*<sup>235</sup>. A estimativa global de investimentos,

<sup>235</sup> FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. II, f. 250. *"já tenha atingido sua 'decolagem' econômica"*.

em 15 anos, para a área brasileira da BLM era de 438,9 milhões de dólares e para a área uruguaia da BLM é de 337,4 milhões de dólares; isto deveria representar taxas de aumento médio anual maior no lado do Uruguai do que no lado do Brasil (Tabelas 9 e 10).

**Tabela 10. Efeitos esperados (em percentuais) dos projetos econômicos e de serviços sobre Produto Regional Bruto, Consumo e Exportações na BLM do Brasil e Uruguai, em duas etapas, pós-PR35**

Brasil	Primeiros 5 anos	Uruguai
5,00%	Aumento médio anual do PRB	4,75%
2,40%	Aumento médio anual per capita do PRB	3,20%
3,50%	Aumento médio anual estimado para consumo	2,50%
8,00 a 12,00%	Aumento médio anual estimado para exportações	10,00%
<b>10 anos seguintes</b>		
5,00%	Aumento médio anual do PRB	7,00%
2,40%	Aumento médio anual per capita do PRB	5,00%
3,50%	Aumento médio anual estimado para consumo	4,00%
8,00 a 12,00%	Aumento médio anual estimado para exportações	10,00%

**Fonte: FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. II, f. 230-232 e f. 249-250.**

O relatório conclui que, no caso brasileiro, estes valores poderiam ser custeados por financiamentos internos (70%) e por empréstimos externos (30%); mas, no caso uruguaio, as fontes nacionais de financiamento custeariam 33% e as agências internacionais de fomento, 67%. Recomenda, ainda, que a estabilidade poderia ser assegurada com **políticas governamentais binacionais**<sup>236</sup> que deveriam incluir:

<sup>236</sup> FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. II, f. 234-237 e f. 252-255.

- 1) *política de integração econômica* com uma clara legislação que regule os fluxos de bens, a partir de um processo de facilidades aduaneiras ao livre comércio para os produtos regionais;
- 2) *política de comércio exterior* com incentivos às atividades de exportação, a partir da redução ou eliminação de taxas de exportação, e, da instituição de incentivos fiscais específicos;
- 3) *política agrária* com substituição dos impostos sobre produção por impostos sobre o uso efetivo da terra; com garantia de preços para os produtos primários; e, com intensificação dos programas de assistência técnica;
- 4) *política de reforma agrária* com definição de módulos agrícolas capazes de manter a produção em níveis competitivos (áreas irrigadas, com no máximo 300 hectares/propriedade; áreas não irrigadas – chuvas/represas, como no máximo 30-40 hectares/propriedade; áreas mistas de 1 hectare irrigado para cada 3-4 hectares, até o limite de 300 hectares/ propriedade; e, complexos agroindustriais que devem ser analisados quanto ao porte de produção e benefícios sociais que geram);
- 5) *política de expropriação ou de reforma agrária* com legislação sobre terras que excedam o tamanho máximo dos módulos agrícolas, permitindo aos governos a distribuição das terras excedentes e a avaliação das possibilidades de uma política especial de imigração para a BLM; e,
- 6) *política regional específica* com a declaração de “*area of national interest*” (área de interesse nacional), para evitar a especulação com terras, a fim de atrair investimentos fiscais e obter prioridade nos respectivos Planos Nacionais de Desenvolvimento, além de estabelecer normas legais e de administração de águas.

Se estas políticas fossem implementadas pelos governos, a organização do Plano de Desenvolvimento deveria requerer:

- 1) *autoridades regionais com autonomia* (“to set up two national autonomous authorities – one each sector – with sufficient power to deal with all problems of the project”)<sup>237</sup> e relacionadas com as áreas governamentais responsáveis pelos planos nacionais de desenvolvimento;
- 2) *autoridade binacional* para a questão das águas, pois é o recurso natural de interesse comum dos dois países, e que somente uma legislação adequada pode tratar<sup>238</sup>. Deve administrar as atividades dos projetos do rio Jaguarão (planta de geração de energia elétrica), de regulação do fluxo de águas da Lagoa Mirim (que inclui a barragem do São Gonçalo e os projetos binacionais de irrigação por bombeamento);
- 3) *autoridade uruguaia* para administrar as atividades dos projetos da bacia do rio Cebollatí (que inclui Laguna Negra e Bañados de Rocha), da bacia do rio Olímar, da bacia do rio Tacuarí e do projeto agrícola da bacia do rio Jaguarão; e,
- 4) *autoridade brasileira* para administrar as atividades dos projetos da bacia do rio Piratini, do conjunto Arroio Grande e Chasqueiro e do projeto agrícola da bacia do rio Jaguarão.

Com a divulgação dos Resultados e Recomendações aos Governos e às CLMs, o segundo semestre de 1971 foi utilizado para analisar e decidir sobre as ações propostas pelo relatório. Do imenso conjunto de informações e proposições, **a decisão dos dois países recaiu sobre cinco prioridades:**

- 1) que o Brasil deve construir, em caráter prioritário, a barragem-eclusa do canal São Gonçalo, para evitar a intrusão da água salgada na Lagoa Mirim;

---

<sup>237</sup> FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. II, f. 256.

<sup>238</sup> A ONU estima que 15 a 20% das terras do mundo, usadas com fins agrícolas, estão envolvidas em conflitos devidos ao uso internacional de águas. FAO (1971). Substantive Report, doc. cit., v. II, f. 256.

- 2) que o Brasil deve implementar o projeto do arroio Chasqueiro, como experiência-piloto em irrigação de terras;
- 3) que o Uruguai deve implementar o projeto do rio Cebollatí, como experiência-piloto em irrigação de terras;
- 4) que Brasil e Uruguai devem concluir o projeto de aproveitamento das águas do rio Jaguarão, visando projetos de irrigação (Passo Talavera) e geração de energia elétrica (Passo do Centurião); e,
- 5) que Brasil e Uruguai devem continuar as atividades de experimentação agrícola (nas estações de Treinta y Tres e Pelotas), com troca de experiências.

### **4.3. Período de 1972 a 1994**

Este período marcou dois momentos contrastantes. O primeiro momento foi de desestruturação do PR 35, a partir da retirada da FAO/ONU. O Brasil adotou reformas organizacionais que acarretaram o desmantelamento de organismos operacionais e os dois países resolveram agir em projetos isolados, que passaram a incluir a contratação de consultorias nacionais (projetos específicos em seus territórios) e internacionais (projeto da bacia do rio Jaguarão). O segundo momento registrou duas tentativas de reabilitação/retomada do Programa Regional 35, uma em 1988 (com a participação da FAO e do BID) e outra em 1992 (com a ação do BID).

#### **4.3.1. Desestruturação**

Com a entrega dos Resultados e Recomendações, a previsão, do Plano de Operações da FAO/ONU, era de que houvesse um período,

de 1970-1974 (posteriormente, alterado para 1971-1975, em função dos Acordos de Ajuste), de avaliação e de implementação de mudanças estruturais para propiciar condições de operacionalização do Plano Regional de Desenvolvimento. Tais expectativas começaram a frustrar-se com: (a) o Brasil introduzindo alterações na CLM-SB. Desde novembro de 1971, o Governo implementara uma nova estrutura de seus organismos, aprovando um novo regimento interno para CLM-SB, vinculando-a ao Ministério das Relações Exteriores, e incorporando os técnicos envolvidos no PR 35 no Departamento da Lagoa Mirim – DLM/SUDESUL, vinculada ao Ministério do Interior, com sede na cidade de Pelotas/Rio Grande do Sul. A decisão dos Ministérios do Interior e de Relações Exteriores tinha como justificativa a conclusão do projeto da FAO/ONU na Lagoa Mirim. A partir deste ato<sup>239</sup>, o superintendente da SUDESUL passava a ser membro nato da CLM e o presidente da CLM escolhido pelos dois ministros; e, (b) a CLM praticamente paralisada, pela ausência de atividades de campo e desaceleração da Agência Executiva de Treinta y Tres. As ações já não se desenrolavam no âmbito local, mas na dependência de negociações de outras esferas governamentais, com preocupações não exclusivas com o desenvolvimento da área da Bacia da Lagoa Mirim.

A FAO liberou o *“Informe sobre los Resultados, Conclusiones y Recomendaciones del Proyecto – Desarrollo de la Cuenca Hidrográfica de la Laguna Merín”*<sup>240</sup>, em janeiro de 1972, que reproduzia de forma sintética os mesmos dados do *Substantive Report* do segundo semestre de 1971. Em fevereiro, após reunião da CLM, em Montevidéu, o secretário Geral do Ministério do Interior do Brasil, anunciou que o *“Proyecto de Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim está preste a entrar em funcionamento, com recursos de agências internacionais”*<sup>241</sup>. Enquanto isso, os municípios da área da Lagoa Mirim no Rio Grande do Sul deman-

<sup>239</sup> Decreto-Lei 69.612, de 29/11/1971. Publicado no Diário Oficial da União (DOU), nº 226, de 30/11/1971.

<sup>240</sup> FAO (1972). Informe sobre los resultados, conclusiones y recomendaciones del proyecto. Desarrollo de la Cuenca Hidrográfica de la Laguna Merín, 83 f.

<sup>241</sup> CP, 22/02/1972, 1ª p.

davam, aos governos estadual e federal, a unificação de suas políticas de desenvolvimento num plano único – PRODOSUL (Programa de Desenvolvimento da Região Sul do Rio Grande do Sul), pois o projeto da Lagoa Mirim “já aplicou 5,5 milhões de dólares, custeados em grande parte pela ONU, e não significou nenhum benefício que correspondesse ao investimento aplicado e sem conhecimento por parte dos administradores da região”. De outro lado, indicavam a necessidade de a Região Sul identificar sua verdadeira vocação – a produção de alimentos, pois que “estudos do Plano da Lagoa Mirim apontam outros rumos”<sup>242</sup>.

O Departamento da Lagoa Mirim foi implantado em março de 1972, com subordinação à SUDESUL. Ao mesmo tempo, o Governo brasileiro iniciava as obras da barragem-eclusa<sup>243</sup> do canal São Gonçalo, a cargo do Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS) e ao custo estimado de US\$ 5.000.000; e, o detalhamento do projeto de irrigação do arroio Chasqueiro<sup>244</sup>, ao custo estimado de US\$ 7.428.000<sup>245</sup>.

Brasil e Uruguai, com o apoio do PNUD, assinavam, em 6 de julho de 1972, o Plano de Operações do Projeto de Desenvolvimento Integrado da Bacia do Rio Jaguarão. Tal Plano contemplava o estudo de viabilidade técnico-econômica<sup>246</sup>, por empresas de consultoria

<sup>242</sup> Entrevistas: DN, 21/06/1972, p.8; ZH, 21/06/1972, p.20; e CP, 21/06/1972, p.25.

<sup>243</sup> Dista a 5 km ao sul da ponte que liga Rio Grande a Pelotas. Obras até março de 1977.

<sup>244</sup> Com o objetivo de irrigar 7.600ha. Obras até 1984.

<sup>245</sup> SUDESEUL/DLM. Plano de Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim. Dois documentos com o mesmo conteúdo: (a) preparado por Luiz Carlos Laçava (1974), 9 f; e, (b) SUDESUL/DLM (1974), 20 f.

<sup>246</sup> Em 07/7/1972, o Diário Oficial do Brasil publica duas Portarias do Gabinete do Ministro do Interior: Portaria n° 8 com “normas às empresas estrangeiras consorciadas com empresas nacionais, especializadas em irrigação para atuar no país” e Portaria n° 9 com “normas para atualizar as instruções para a inscrição de empresas interessadas na prestação de serviços de irrigação”. Com as duas portarias, o Governo Federal se adequou às demandas de abertura de mercado para empresas transnacionais, que satisfizessem os critérios cadastrais do MINTER: experiência na elaboração de estudos e projetos, experiência de consultoria e assessoria técnica e experiência na elaboração de projeto de irrigação (plano diretor, estudos de viabilidade técnico-econômica e projeto executivo).



(LOUIS BERGER – BROKONSULT - SONDOTÉCNICA – URUPLAN<sup>247</sup>), em 18 meses, envolvendo: (a) produção de energia através de uma central hidroelétrica com capacidade de 40 MW; (b) desenvolvimento industrial através da construção de fábrica de cimento e indústrias de processamento de produtos agropecuários; (c) melhoramento das infra-estruturas urbana e rural; (d) melhor utilização dos recursos naturais; e, (e) melhoramento das facilidades comerciais entre as zonas fronteiriças. Em 21 de julho, Brasil e Uruguai trocaram Notas Reversais, em Montevidéu, para a fixação definitiva da Barra do Arroio Chuí e do Limite Lateral Marítimo.<sup>248</sup>

O ano de 1973 foi marcado pela crise do petróleo e seus desdobramentos, mas as atividades dos dois projetos brasileiros (obras na barragem-eclusa e conclusão de projeto do Chasqueiro) e do projeto binacional (bacia do rio Jaguarão) continuaram a ocorrer.

A SUDESUL contratou (Contrato 01/74) a HIDROSERVICE – Engenharia de Projetos Ltda., em 12 de março de 1974, para elaborar, em 18 meses, um Plano Diretor Básico, que deveria conter “*um modelo físico-territorial para o desenvolvimento a curto, médio e longo prazo, contemplando a manutenção do equilíbrio ecológico e tendo em vista a conjuntura sócio-econômica do Rio Grande do Sul e o impacto do Programa de Corredores de Exportação sobre os projetos regionais do Departamento da Lagoa Mirim*”<sup>249</sup>.

Notas Reversais foram trocadas entre Brasil e Uruguai, em 30 de maio de 1974, sobre a conveniência de manter a CLM, “*conferindo-lhe novas finalidades (“controle” de obras e serviços conjuntos, condizentes com o atual estágio de aproveitamento da BLM, através de obras neces-*

---

<sup>247</sup> Os projetos com o PNUD tiveram os códigos BRA/71/561 e URU/71/518. Foi desenvolvido pelo citado consórcio de empresas de consultoria, ao custo de US\$ 469.000.

<sup>248</sup> Ver site do Ministério das Relações Exteriores do Uruguai: [www.mrree.uy](http://www.mrree.uy).

<sup>249</sup> SUDESUL/DLM (1974). Plano de Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim, doc. cit., f. 7. Na mesma época a CLM-SU, com menos recursos disponíveis, tenta semelhante atitude com as empresas uruguaias de consultoria – HIDROSUD e INVIAL, mas somente em 1987-1988 vai obter resultados.

*sárias ao aproveitamento da área*”<sup>250</sup>.

A consultora HIDROSERVICE entregou ao DLM, em abril de 1975, os relatórios finais do Plano Diretor Básico para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim<sup>251</sup>. Os relatórios envolveram prognósticos<sup>252</sup> para a área brasileira da BLM, tomando como referência os relatórios do PR 35, considerando duas hipóteses: (a) prognósticos sem intervenção, a partir de projeções baseadas em séries históricas de dados e num conjunto de hipóteses acerca das alterações prováveis que poderão ocorrer nas taxas históricas de crescimento das variáveis: população, produção agrícola, produção industrial, emprego, etc. Foram estimadas projeções para o período de 1975 a 2000; e, (b) prognósticos com intervenção, a partir do prognóstico sem intervenção, além das projeções resultantes do modelo de otimização (modelo econométrico) e da avaliação das potencialidades dos recursos naturais da região. Foram estimadas projeções para o período de 1975 a 2004.

O Plano Diretor que se restringia ao território brasileiro da Bacia da Lagoa Mirim visava: (a) estabelecer um programa para implantação dos projetos identificados nos estudos do PR 35, otimizando-o a partir de parâmetros econômicos e sociais; (b) definir planos de cultivos alternativos que possibilitassem o aproveitamento dos recursos naturais e manutenção do equilíbrio ecológico; (c) recomendar medidas complementares para alcançar um adequado nível de desenvolvimento econômico e social, com a execução dos projetos indicados; e, (d) fornecer um modelo analítico de otimização e análise de projetos<sup>253</sup>.

Embora o Plano Diretor tenha representado uma contribuição importante para definir a estratégia de atuação na área, *“deve ser destacado que o atraso na implantação dos projetos e as profundas modifi-*

<sup>250</sup> Notas reversais, 30/maio/1974, 4 f.

<sup>251</sup> HIDROSERVICE, Consultoria (1975). Plano Diretor Básico para desenvolvimento da Lagoa Mirim. v. 1 (1191 f.), v. 2a (1398 f.), v. 2b (1395 f.), v. 3a (190 f.), v. 3b (190 f.), v. 4a (71 f.), v. 4b (190 f.), Relatório Final (33 f.).

<sup>252</sup> HIDROSERVICE (1975), Relatório Final III (vol. 1), f.I.2 e I.3.

<sup>253</sup> SUDESUL (1979). PROMIRIM. 70 f. Ver item 5. Plano Diretor da Lagoa Mirim, f. III-9 e f. III-10.

*cações conjunturais ocorridas desde 1974, limitaram significativamente a utilização do Plano como instrumento de programação”.*

Brasil e Uruguai assinaram, a 12 de junho de 1975 (ratificado em 09/07/1976), o Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio, com previsão de celebrar um tratado especial a fim de impulsionar o desenvolvimento da BLM. O Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio, entre Brasil e Uruguai<sup>254</sup>, entrou em vigor a partir de 09 de julho de 1976. Com este Tratado, as partes instituíram uma Comissão Geral de Coordenação Brasileiro-Uruguiaia para “*analisar os assuntos de interesse comum e propor aos Governos as medidas que julgarem pertinentes*”. No Tratado, vários artigos previam o apoio financeiro do Brasil (sob a égide do “milagre econômico”) ao Uruguai, para projetos de infra-estrutura, aquisição de equipamentos e extensão de linhas de crédito (“*levar-se-á em conta a situação de menor desenvolvimento econômico relativo do Uruguai*”)<sup>255</sup>.

A SUDESUL, em fins de 1976, emitiu um relatório intitulado Plano de Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim<sup>256</sup>, com uma revisão de antecedentes históricos, incluindo o PR 35, e atualizava os informes sobre os projetos em execução: (1) barragem-eclusa do São Gonçalo: obras atrasadas, mas com previsão de término no primeiro semestre de 1977; (2) sistema de irrigação do Chasqueiro: obras previstas para iniciar em dezembro de 1976; (3) projeto do rio Jaguarão: com o parecer de viabilidade (técnica-financeira-econômica) emitido pelas empresas internacionais de consultoria e com a indicação de prioridade no aproveitamento hidroelétrico (central de energia no Passo do Centurião, com potencial de 32 MW) e no sistema de irrigação (barragem de Talavera e distritos de irrigação). A partir do parecer de

<sup>254</sup> Ver LEX (1976). Coletânea de legislação e jurisprudência, p. 629-633. Artigo VI: “*Em especial, darão impulso prioritário ao programa de desenvolvimento no âmbito da Bacia da Lagoa Mirim e celebrarão, a respeito um tratado*”. Promulgado como Lei 14.449, de 12/6/1975, pelo Uruguai; e, pelo Brasil, através do Decreto 78.158, de 02/8/1976.

<sup>255</sup> Ver Artigos VII a XIII. In: LEX (1976), op.cit., p. 631-632.

<sup>256</sup> SUDESUL. Plano de Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (1976), 27 f.

viabilidade, Brasil e Uruguai assinam com o PNUD, a contratação de um consórcio de empresas<sup>257</sup> para confecção dos projetos executivos, no valor de US\$ 1.200.000. Foram desconsiderados outros projetos que se mostraram viáveis economicamente: (a) engenho cooperativo de arroz em Arroio Grande/Brasil, para processar 1.500 kg/hora; (b) fábrica de cimento em Treinta y Tres/Uruguai, com potencial de 180.000 toneladas/ano (chegando a 360.000 toneladas em 5 anos); (c) novo porto em Rio Branco/Uruguai e sistema de navegação por barcas até Porto Alegre; e, (d) programa de desenvolvimento agropecuário, com irrigação e rotação de grãos e carne.

A barragem-eclusa do canal São Gonçalo entrou em operação em março de 1977, após cinco anos de obras (com projeto do DNOCS e participação de empreiteiras – CONVAP, RODIO, EMBRACO, Continental, Geotécnica, ISHIBRAS e SONDOTÉCNICA), a um custo total de US\$ 15.000.000<sup>258</sup>.

Em decorrência do Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio, Brasil e Uruguai assinaram, em 07 de julho de 1977, o Tratado de Cooperação para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (Tratado da Bacia da Lagoa Mirim) e, anexo, o Protocolo para o Aproveitamento dos Recursos Hídricos do Trecho Limítrofe do Rio Jaguarão (Protocolo do Rio Jaguarão). O Tratado da BLM incluía (artigos 6 ao 15) um novo Estatuto para a Comissão Mista Brasileiro-Uruguaia para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim, enquanto que o Protocolo do rio Jaguarão criava uma subcomissão (Subcomissão Coordenadora para o Rio Jaguarão, subordinada à CLM) para supervisionar a confecção dos projetos executivos de aproveitamento dos recursos hídricos do rio Jaguarão, contratados através do PNUD. O Tratado e o Protocolo foram promulgados em 28/12/1977 (Lei 14.748/88) pelo Governo uruguaio, e, em 17/02/1978 (Decreto 81.351)

<sup>257</sup> Para a parte hidroelétrica – HIDROSERVICE (Brasil) e HIDROSUD (Uruguai); para o sistema de irrigação – ACRES (Canadá), BRASCEP (Brasil) e INVIAL (Uruguai).

<sup>258</sup> MINTER/DNOCS (1977). Barragem-eclusa do Canal São Gonçalo, 21 f; e, CLM (1988). Cooperação com o BID, 40f. Ver: no doc. cit., f. 6. O valor final é três vezes superior ao valor projetado.

pelo Governo do Brasil.

Dois eventos, no início de 1978, acentuaram as relações na BLM<sup>259</sup>: (1º) os presidentes dos dois países, em 27/01/1978, considerando a conclusão dos projetos executivos de aproveitamento do rio Jaguarão, conveniaram a constituição de um Grupo Negociador para, no prazo de três meses, definir a forma de financiamento<sup>260</sup>, pelo Brasil ao Uruguai, dos projetos de construção de barragens no Passo do Centurião e Talavera, bem como, os correspondentes sistemas de irrigação e transmissão de energia; e, (2º) o Uruguai demandou outra solicitação de financiamento ao Brasil para construir a planta industrial de produção de cimento em Treinta y Tres. Além disso, cada país assumia a responsabilidade de construir estradas de acesso ao Passo do Centurião.

Em paralelo, as obras projetadas (para 3-4 anos) do sistema de irrigação do Chasqueiro continuavam sem previsão de início, embora o projeto concluído e com valores atualizados em US\$ 12.000.000. *“Desta forma, o programa de obras na BLM, lamentavelmente sofreu nova descontinuidade, o que, a par dos efeitos negativos diretos, representou uma frustração à expectativa das populações, principalmente do meio rural”*. Na mesma época (verão de 1977-1978) uma demorada estiagem atingiu a área da BLM, mas com a operação da barragem-eclusa não ocorreu a salinização das águas da Lagoa Mirim, *“permitindo a irrigação de 65.000 ha de cultivos de arroz”*, e, foi assegurado o abastecimento de água à Cidade do Rio Grande e seu complexo industrial e portuário<sup>261</sup>.

A SUDESUL, ainda em 1978, em documento de circulação restrita<sup>262</sup>, avaliava a dinâmica do desenvolvimento econômico regional

<sup>259</sup> CLM (1978). Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim. 24 f.

<sup>260</sup> O custo estimado de US\$ 1.200.000 foi ampliado para US\$ 1.500.000.

<sup>261</sup> CLM (1978), Desenvolvimento da BLM, doc. cit., f. 7-8; e, e, CLM (1988). Cooperação com o BID, doc. cit., f. 6. O valor final do sistema de irrigação do Arroio Chasqueiro é quase duas vezes superior ao valor projetado.

<sup>262</sup> SUDESUL (1978). Dinâmica e Diagnóstico da Região Sul, 158 f. Às f. 126-134 há proposição de metodologia de avaliação para identificação de áreas-problema, através de modelos econométricos. Além disso, este documento servirá com base para as demandas regionais no III Plano Nacional de Desenvolvimento (SUDESUL

(Região Sul do Brasil – Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), a partir dos anos de 1950, para avaliar as ações do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND, para o período 1975-1979, no governo Geisel) e estabelecer projeções para o III PND (para o período de 1979-1985, no governo Figueiredo). O documento apreciava as questões relativas à estruturação do espaço regional, da renda (regional e per capita), da população, dos sistemas de produção agropecuário e industrial, da situação social e de infraestrutura básica, para concluir sobre os desníveis intra-regionais e as áreas-problema.

Com várias ações direcionadas ao conjunto da Região Sul do Brasil, o Ministério do Interior, através da SUDESUL, implementou um programa específico, o Programa Especial da Lagoa Mirim – PROMIRIM<sup>263</sup>, para estruturar projetos (entre 1980 e 1985) que visassem *“promover a integração dos esforços e entidades de diferentes órbitas, coordenadas dentro de um esquema conjunto para atuação específica na área da Bacia da Lagoa Mirim”*. A justificativa para o programa, além do aproveitamento do DLM-SUDESUL, era a *“ênfase na produção de alimentos, de conformidade com a vocação natural da microrregião, e a partir de uma estratégia compatível com a política de desenvolvimento nacional, aumentar a produtividade com redução de custos, melhorar a distribuição de renda e fazer frente à crise energética”*. Quanto aos aspectos econômicos, o documento avaliava que *“a microrregião experimentou, até 1975, um crescimento relativo semelhante ao desempenho econômico do Rio Grande do Sul”*. Fato que foi creditado aos investimentos públicos, incluindo-se o Corredor de Exportação do Rio Grande do Sul, a Central Termoeletrica de Candiota e a Barragem-eclusa do canal São Gonçalo. *“Todavia, verifica-se que, a partir de 1975, a microrregião passa a perder posição no contexto estadual, o que revela que os investimentos realizados não foram suficientes para induzir um processo auto-sustentado de desenvolvimento”*. Com base nestas condições, o PROMIRIM pretendia *“reestruturar o modelo econômico, direcionando-o para a utilização*

(1979). Subsídios da Região Sul ao III PND, 76 f.

<sup>263</sup> SUDESUL (1979). PROMIRIM, doc. cit., f. I-2 a f. I-7.

*adequada dos recursos produtivos disponíveis*"; pois o “índice de subnutrição, na faixa de 7 aos 14 anos, é de 40%”<sup>264</sup>. Identificavam-se quatro principais problemas:

- 1) *inadequação do uso dos recursos produtivos*: devido ao uso predatório dos recursos naturais, pela inadequada qualificação dos recursos humanos, pelas elevadas perdas de produção primária (deficiência de estocagem e de comercialização), e pela falta de melhor aproveitamento de matéria-prima;
- 2) *deficiências na infra-estrutura interna*: elevado índice de subnutrição, elevados níveis de subemprego e desemprego, e falta de núcleos habitacionais ajustados às funções de transição urbano-agrária das cidades de médio porte;
- 3) *dificuldades das administrações municipais*: pela carência de pessoal capacitado para o planejamento urbano e pela insuficiência técnica e financeira para manter estradas vicinais que permitam escoar a produção primária; e,
- 4) *distorções na geração e distribuição de renda*: pela produção insuficiente de alimentos (gera baixa renda ao produtor e ociosidade na agroindústria), pela falta de diversificação agroindustrial e, pela presença de um micro-pólo de desenvolvimento defasado (Canguçu, Pedro Osório e Piratini).

Em reunião realizada em Montevideu, entre 12 e 14 de agosto de 1985, os Presidentes do Brasil e Uruguai emitiram Declaração Conjunta, após a assinatura do *Memorandum* de Entendimento relativo ao Tratado da Lagoa Mirim e Protocolo do Rio Jaguarão (ambos de

---

<sup>264</sup> SUDESUL (1979). PROMIRIM, doc. cit., f. I-2 a f. I-7. A renda per capita da BLM variou, de 1970 a 1975, 72,40%, enquanto que o conjunto do Estado variou 85,75%; porém, entre 1975 e 1978, a variação na BLM foi de 48,38% contra 54,62% no Rio Grande do Sul.

1977)<sup>265</sup>. Na Declaração Conjunta, os Presidentes manifestavam que a crise econômica internacional, “*cujos efeitos atingem acentuada e desproporcionalmente os países em desenvolvimento, tem raízes estruturais e só poderá ser superada pela adoção de medidas concertadas nos campos comercial, monetário e financeiro*”; e, concordavam com a proposição do Consenso de Cartagena, “*que é urgente, com a plena e efetiva participação dos países credores, buscar-se o encaminhamento satisfatório da dívida externa, mediante o crescimento sustentado e não através da redução do nível de vida de suas populações*”.

Mesmo com as condições referidas, o *Memorandum* de Entendimento previa que os dois Governos: (1º) desenvolverão e intensificarão esforços especiais tendentes à execução, tão logo possível, das obras de aproveitamento múltiplo dos recursos hídricos no rio Jaguarão (Passo do Centurião e Passo de Talavera); e, (2º) incumbiam a CLM da atualização dos aspectos pertinentes ao projeto.

Ao final de 1985, a SUDESUL divulgou relatório sobre o PROMIRIM. No relatório destacava que nada de novo foi implementado nos sub-programas Irrigação e Energia, e que as atividades estiveram balizadas pela operação e manutenção da barragem-eclusa do São Gonçalo e pela irrigação de 1.991 hectares a partir do arroio Chasqueiro. No sub-programa Ações Complementares foram realizados treinamento de dez comunidades rurais e serviços de assessoria aos municípios da BLM.<sup>266</sup>

Em março de 1988, a consultoria uruguaia (dirigida por Lindor Silva) entregou a CLM-SU, “*Desarrollo de la Cuenca de Laguna Merín – Actualización de su Factibilidad Económica*”<sup>267</sup>. Este trabalho visava

<sup>265</sup> SB-CLM (1985). Projeto Binacional de Desenvolvimento Integrado da Bacia do Rio Jaguarão, 34 f.

<sup>266</sup> SUDESUL (1985). PROMIRIM, 20 f.

<sup>267</sup> SILVA (1985). Desarrollo de la Cuenca de Laguna Merín: actualización de su factibilidad económica. v. I, 195 f.; e, v. II, 230 f. Os dois tomos estão dispostos ao longo de nove capítulos: o primeiro apresenta os antecedentes do projeto desde a constituição da CLM; do segundo ao quinto, respectivamente, irrigação, energia, transportes e controle de cheias, apresenta o cálculo dos benefícios; no sexto, estão os cálculos das obras e equipamentos; no sétimo, se define a organização necessária para levar adiante as operações e manutenção dos projetos, bem como os respectivos



a atualização de factibilidade econômica do projeto do rio Jaguarão, tendo em vista o *Memorandum* de Entendimento de 1985. Com os dados da consultoria, a CLM-SU levou à consideração do plenário da CLM, que encaminhou aos dois Governos. Na avaliação da consultoria uruguaia, aceita pela CLM, o custo das obras do projeto do rio Jaguarão foi estimado da seguinte forma: Passo do Centurião em US\$ 94.717.013 (sendo US\$ 52.755.748 do Brasil e US\$ 41.961.265 do Uruguai); Passo de Talavera US\$ 54.766.163 (sendo US\$ 27.948.859 do Brasil e US\$ 26.817.304 do Uruguai); e, Sistemas de Irrigação e Drenagem US\$ 61.098.329 (sendo US\$ 29.873.150 do Brasil e US\$ 31.225.179 do Uruguai). O conjunto de obras (US\$ 210.581.505) mais a administração do projeto (US\$ 12.000.000) totalizavam US\$ 222.581.505.

Em novembro de 1989, um documento preparado pelo Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Banco do Nordeste do Brasil (BNB)<sup>268</sup> fez uma avaliação de três programas especiais de desenvolvimento – PROMIRIM, PROLITORAL (Programa Especial do Litoral Sul de Santa Catarina) e PRONOROESTE (Programa Especial de Controle da Erosão do Solo no Noroeste do Paraná), que tinham ações inicialmente previstas para os anos de 1980 a 1985. Dentro do PROMIRIM, o estudo avaliou:

- 1) *barragem-eclusa* (cujo projeto e operação é anterior ao período do PROMIRIM) que permitiu o abastecimento d'água ao porto e cidade do Rio Grande;
- 2) *distrito de irrigação do arroio Chasqueiro* (um dos 38 projetos sugeridos pelo PR 35, que se mantém em operação devido ao pagamento, da água pelos produtores, com produtos agrícolas ao preço mínimo fixado);

---

custos; no oitavo, uma avaliação geral do projeto, a partir da reunião de todos os dados; e, por fim, no último capítulo, consta um resumo das principais características, dos resultados mais importantes e as recomendações sobre o projeto.

<sup>268</sup> SELEME (1989). PROMIRIM: Diretrizes para um Plano de Ação do BNB (1990-1995). f. 1-6 e f. 1-22.

- 3) *sistema integrado do rio Jaguarão* (atualizado em 1988, mas sem previsão de execução, pelo alto valor do investimento);
- 4) *sistema integrado do rio Piratini* (ainda não foi além da indicação do PR 35);
- 5) *projeto Campos Neutrais*, em estudo pelo MINTER, com previsão de investimentos públicos (em 4 anos, US\$ 66.000.000) em eletrificação, irrigação e drenagem, e investimentos privados (em 4 a 5 anos, US\$ 15.000.000) em agroindústrias, pesca, reflorestamento e turismo; e,
- 6) *apoio ao desenvolvimento*, com vários sub-projetos: qualificação de recursos humanos; planejamento municipal; organização de produtores rurais; açudagem de pequenas propriedades; piscicultura; e, apoio à implantação de uma central de hortigranjeiros. “Observando-se o elenco de projetos que compunham o PROMIRIM, percebe-se que grande parte das ações não foi desenvolvida, tão somente pelo não ingresso dos recursos financeiros programados e não liberados. Outro **fator limitante** é a capacidade de investir do Uruguai, uma vez que **há cláusula de consulta mútua e a necessidade de uma certa ‘simetria’ para investimentos na área da BLM**”.<sup>269</sup>

Em 19 de fevereiro de 1990, os Presidentes do Brasil e Uruguai realizaram, em Jaguarão, encontro para firmar a Ata de Instalação dos Comitês de Fronteira, visando a concertação de problemas de linhas limítrofes e a desburocratização na solução de problemas de transposição de fronteiras por cidadãos brasileiros e uruguaios. Em 15 de março de 1990, a Medida Provisória 150, que dispunha sobre a organização do Executivo brasileiro, criou a Secretaria do Desenvolvimento Regional (extinguindo o Ministério do Interior) com a finalidade de (art. 13

<sup>269</sup> SELEME (1989). PROMIRIM, doc. cit., f. 5-6 (Item III – PROMIRIM: análise dos projetos componentes do programa). No mesmo período, SUDESUL/DLM (1989). Programa da Lagoa Mirim, 9 f. O negrito não consta no original.

da MP 150) *“planejar, coordenar, supervisionar e controlar a ação dos órgãos e entidades federais que atuem em programas e projetos de desenvolvimento regional”*. A Medida provisória 151, da mesma data da MP 150, extinguiu a SUDESUL (com isto perdeu-se boa parte do acervo de informações do PR 35) e, por via de consequência, o Departamento da Lagoa Mirim. Somente em 12 de abril, as duas MP foram transformadas em lei (Lei 8.028). Isto representou, no Brasil, a extinção do último vínculo operacional entre a Bacia da Lagoa Mirim e o PR 35. Persistiram, por outro lado, as atividades da CLM, subordinadas ao Ministério das Relações Exteriores<sup>270</sup>.

Numa tentativa de reverter ou minimizar a situação decorrente da extinção de organismos federais, o DLM propôs, ao Governo Federal, a edição de um Decreto Presidencial com um novo Regimento Interno para a CLM, desvinculando-a do Ministério das Relações Exteriores e vinculando-a à Secretaria do Desenvolvimento Regional (SDR). A CLM passaria a ter uma Secretaria Executiva com a incorporação do Departamento da Lagoa Mirim<sup>271</sup>. Em 26 de dezembro de 1991, pelo Decreto 405, a CLM foi vinculada à SDR e o DLM passou a operar como Unidade Regional, dando apoio técnico e administrativo<sup>272</sup>. Nesta época, a Unidade Regional tentou reativar o PROMIRIM nas mesmas condições do programa de 1980, pois desde a extinção da SUDESUL e com a transferência de todo o acervo patrimonial e parte do pessoal técnico para a SDR, a Unidade de Pelotas ficou responsável por várias ações, mas com escassos recursos financeiros, *“o que tem limitado grandemente sua ação e restringido as atividades a duas (administração da barragem-eclusa e fiscalização, à distância, do distrito de irrigação do arroio Chasqueiro). Todas as demais ações foram suspensas”*. Logo adiante (em novembro de 1992), com a transformação da SDR em Ministério da Integração Regional, voltou-se ao vínculo anterior e os servidores do DLM permaneceram em disponibilidade até 1994, quando foram in-

<sup>270</sup> Ver LEX (1990). Coletânea de legislação e jurisprudência, p.378-400.

<sup>271</sup> CLM (1990). A CLM e o novo ordenamento jurídico do Brasil, 9 f.

<sup>272</sup> Secretaria do Desenvolvimento Regional (1993). PROMIRIM, 25 f.

corporados à Universidade Federal de Pelotas, como Agência da Lagoa Mirim – ALM.

Mesmo na égide de tratados e acordos multilaterais, Brasil e Uruguai adotaram algumas ações específicas: (1<sup>a</sup>) em 16 de setembro de 1991, concordaram sobre medidas de proteção ao meio ambiente (visando a preparação da Conferência do Rio de Janeiro – ECO 92); e, (2<sup>a</sup>) em 17 de setembro de 1992, assinaram o Acordo de Cooperação para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e Desenvolvimento da Bacia do Rio Quaraí (tendo em vista a integração comercial pretendida e a proximidade com a Bacia do Rio da Prata)<sup>273</sup>. De outro lado, foram realizados esforços para que o BID assumisse, integralmente, o custeio da proposta para a retomada do PR 35.

No início de novembro de 1990, A SDR, através da Gerência Sul-Sudeste, apresentou uma proposta para Elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional da Região Sul<sup>274</sup> (Região Sul era representada pelos três Estados sulinos). Na Introdução avaliou que *“a economia da Região, historicamente, se caracterizou pelo dinamismo do setor primário, o qual proporcionou altas taxas de crescimento, e por outro lado influenciou a sua estrutura econômica. Urge uma mudança mais profunda na economia da Região, talvez impulsionada pela adoção de tecnologias adequadas e o fortalecimento da agrindustrialização. Entendendo que o objetivo principal é crescimento econômico – o que vai implicar na reestruturação da base econômica da Região e na elevação do nível de vida da população”*. Para viabilizar a proposta estabeleceram-se como objetivos: (a) indução à retomada dos investimentos de longo prazo nas atividades agroindustriais; (b) atualização tecnológica em busca de maior produtividade; (c) consolidação e/ou criação de pólos de desenvolvimento; e, (d) eliminação do subemprego e da pobreza absoluta<sup>275</sup>.

<sup>273</sup> O Acordo de Cooperação vai produzir a Comissão Mista Brasileiro-Uruguia do Rio Quaraí – CRQ. Esta comissão passará a atuar em reuniões conjuntas, com a CLM, pois ambas estão subordinadas ao Ministério das Relações Exteriores.

<sup>274</sup> Secretaria do Desenvolvimento Regional (1990). Elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional da Região Sul, 34 f.

<sup>275</sup> Secretaria do Desenvolvimento Regional (1990), doc. cit., f. 16-18.

Toda a proposta deveria estar concluída, após as reuniões nos Estados, entre fevereiro e abril de 1991. Mesmo com a aprovação dos Estados envolvidos, a proposta da SDR não foi operacionalizada.

Pela Lei 8.490, de 19 de novembro de 1992, artigo 21, transformou-se a Secretaria do Desenvolvimento Regional em Ministério da Integração Regional (que também seria extinto posteriormente, Lei 9.649, de 27/5/1998). O Uruguai manteve, ao longo dos anos, em operação sua CLM, vinculada ao Ministério das Relações Exteriores, usando a estrutura do Governo nacional em Montevidéu e a sede, que foi do PR 35, em Treinta y Tres. Para isso buscou recursos externos, principalmente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para realização de atividades de manutenção, porém sem o impacto pretendido na BLM.

### 4.3.2. Tentativas de Retomada

Desde 1972, a maior parte das ações foi em sentido de desestruturação dos organismos que tratavam do Programa Regional 35, exceto por dois momentos específicos: um em 1988 e outro em 1992. Estas duas tentativas de retomada apresentam-se na seqüência do texto.

A primeira tentativa de retomar o PR 35, parte de iniciativa da CLM binacional para a FAO, em cooperação com o BID. A proposta de um Plano de Operações para o Desenvolvimento Integrado da Bacia da Lagoa Mirim contemplaria uma segunda etapa (Fase II) do PR 35<sup>276</sup>. O documento CLM – Cooperação com o BID contém a indicação de recursos necessários: da FAO (US\$ 480.000), do BID (US\$ 2.200.000) e dos Governos brasileiro (US\$ 400.000) e uruguaio (US\$ 400.000), num total de 3,48 milhões de dólares, para desembolso em 24 meses, conforme cronograma da Tabela 11.

---

<sup>276</sup> Há dois documentos tratando do mesmo assunto: (1) CLM (1988). Plano de Operações do Projeto de Desenvolvimento Integrado da Bacia da Lagoa Mirim (fase 2I), 18 f. e, (2) CLM (1988). Cooperação com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, 40 f. o segundo documento inclui o primeiro e é referido preferencialmente.

**Tabela 11. Cronograma de Desembolso das partes envolvidas na projetada Fase II do PR 35 – 1988**

Itens	BID		FAO		Brasil		Uruguai	
	Homens hora/mês	em mil US\$	Homens hora/mês	em mil US\$	Homens hora/mês	em mil US\$	Homens hora/mês	em mil US\$
Sub-contratos com empresas de consultoria	---	1.760,00	---	---	---	---	---	---
Treinamento de pessoal	72	240	---	---	---	---	---	---
Consultores	15	100	132	372	284	262,8	284	262,8
Equipamentos	---	---	---	---	---	50	---	50
Despesas diversas	---	100	---	108	---	87,2	---	87,2
<b>Total</b>	<b>87</b>	<b>2.200,00</b>	<b>132</b>	<b>480</b>	<b>284</b>	<b>400</b>	<b>284</b>	<b>400</b>

**Fonte: CLM (1988). Cooperação com o BID, doc. cit., f. 16-18 (Apêndices I a III).**

O Plano de Operações – Fase II previa como objetivos gerais: (a) avaliar o Programa Regional 35; (b) identificar novas alternativas e propor uma estratégia de desenvolvimento compatível com o momento histórico atual; e, (c) realizar treinamento de pessoal.

Com os objetivos gerais estabelecidos, pretendia a CLM que a FAO, como agência executiva, especificamente se detivesse em: (a) avaliar os projetos concluídos ou em conclusão (barragem-eclusa do São Gonçalo, sistema de irrigação de Índia Muerta, sistema de irrigação do Chasqueiro, Estação Ecológica do Taim e Estación Experimental del Este) quanto ao planejamento, condições de operação e manutenção, aspectos institucionais; e, principalmente, os benefícios socioeconômicos alcançados; (b) reavaliar os projetos do rio Jaguarão, quanto à viabilidade técnica e econômica, para reformulação ou ajustamento; (c) examinar aspectos institucionais relacionados à ampliação do intercâmbio tecnológico, do turismo, da pesca e do comércio exterior; (d) identificar novas alternativas econômicas: indústrias de cimento e de

celulose, aproveitamento do carvão, agroindústrias e interligação dos sistemas elétricos e viários; e, (e) elaborar um *novo* Plano Integrado de Desenvolvimento Regional<sup>277</sup>.

Seguia o documento da CLM relatando, sinteticamente, todas as etapas do PR 35 de 1965 a 1970. Salientava, também, que o objetivo final era “*a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Integrado para a Bacia da Lagoa Mirim, de forma a proporcionar a melhoria das condições sócio-econômicas da área de projeto, principalmente através do melhor aproveitamento dos recursos de terra e água disponíveis*”. Para propor a renovação do PR 35, a CLM reapresentou dados da época de formulação do pedido de Assistência Técnica de 1965, propondo-se a manter o mesmo tipo de estrutura organizacional<sup>278</sup> da Agência Executiva, porém com duas sedes (Pelotas e Treinta y Tres, sendo a primeira, a principal).

Entre as atividades previstas foram arroladas: (a) estudo dos documentos existentes sobre a BLM, a partir daqueles produzidos pelo PR 35; (b) avaliação dos projetos específicos já implantados, quanto ao grau de desenvolvimento proporcionado; (c) elaboração de um diagnóstico socioeconômico para identificar as carências mais expressivas e formular alternativas para melhor aproveitamento das potencialidades; (d) revisão e atualização do estudo de viabilidade do projeto do rio Jaguarão, a ser realizado por empresa(s) de consultoria, em regime de subcontratação; (e) avaliação das alternativas de industrialização (cimento, celulose e carvão mineral) com a elaboração de estudo de mercado, disponibilidade de matéria-prima, aspectos locacionais, investimentos e indicadores econômicos; (f) estudos referentes à interligação dos sistemas elétricos e à integração viária; e, (g) elaboração de

<sup>277</sup> CLM (1988). Cooperação com o BID, doc. cit., f. 4. Justifica que os Resultados e Recomendações, do Projeto de 1965-1970, estão prejudicadas porque foram realizados “*antes do primeiro choque do petróleo e quando as condições da economia mundial, em geral, eram completamente diferentes, especialmente as dificuldades conjunturais que enfrentaram as economias do Brasil e do Uruguai*”.

<sup>278</sup> Diretor definido pela FAO; Codiretores, um de cada país; além de técnicos da FAO, consultores do BID e pessoal de contrapartida.

um relatório final que apresente um Plano Integrado para o Desenvolvimento econômico e social da Bacia da Lagoa Mirim<sup>279</sup>.

A proposta foi encaminhada pelo presidente (em exercício) da CLM, Luiz Simões Lopes, ao presidente do BID, Enrique Iglesias. O encaminhamento dizia estar sustentado pelo Tratado da Lagoa Mirim e pelo Protocolo do Rio Jaguarão, assinados entre Brasil e Uruguai, em 07 de julho de 1977. Relatava a experiência de vinte e cinco anos de atuação da CLM e solicitava que *“este Banco colabore com a CLM nos seguintes propósitos”*: (a) revisão do Projeto de Desenvolvimento Integrado da Bacia do Rio Jaguarão, atualizando o estudo de viabilidade e propondo, se for o caso, a reformulação ou ajustamento dos projetos de engenharia existentes, considerando a possibilidade de realizar uma primeira etapa de obras, cuja componente principal seja a Barragem de Talavera, a infra-estrutura para o transporte internacional e a complementação agroindustrial e de serviços; e, (b) análise das condições sócio-econômicas na BLM em geral, considerando sua evolução desde 1970, identificação de novas alternativas e oportunidades para um desenvolvimento integrado, incluindo projetos de industrialização, interligação dos sistemas viários e elétricos, preservação do meio ambiente e recomendando áreas prioritárias e procedimentos para futura atuação dos Governos<sup>280</sup>.

Encartado no documento CLM – Cooperação com o BID, datado de junho de 1988, outro documento CLM – Bases para a Cooperação do Banco Interamericano de Desenvolvimento, enfatizava que *“a colaboração solicitada ao BID se refere fundamentalmente à revisão e ajustamento dos projetos já existentes e, também, à identificação de novas alternativas”*. Acrescentava que inúmeras ações haviam sido realizadas pelos dois países a partir dos Resultados e Recomendações do PR 35. Tais ações na área brasileira seriam: (1) construção da Barragem-Eclusa do Canal São Gonçalo, ao custo de US\$ 15.000.000 e operando desde 1977;

<sup>279</sup> CLM (1988). Cooperação com o BID, doc. cit., f. 8.

<sup>280</sup> Correspôndência da CLM ao BID. In: CLM (1988). Cooperação com o BID, doc. cit., 3 f.



(2) implantação do Distrito de Irrigação do Arroio Chasqueiro, ao custo de US\$ 12.000.000, operando desde 1984 e irrigando 6.000 hectares; (3) implantação da Reserva Ecológica do Taim (1974), do Centro de Pesquisas de Terras Baixas da EMBRAPA (1982); (4) criação do Departamento da Lagoa Mirim, subordinado à SUDESUL (1971); e, (5) ações específicas do DLM-SUDESUL na capacitação de pessoal (professores rurais, comunidades de baixa renda); na estruturação de uma Estação de Piscicultura, no distrito de Santa Isabel, às margens da Lagoa Mirim; e, no apoio a projetos de florestamento.

Já, na área uruguaia foram empreendidas ações de: (1) criação da Estação Experimental de Treinta y Tres (1972) para realizar experimentações sobre cultivos agrícolas; (2) implantação da Barragem e Sistema de Irrigação de Índia Muerta, operando desde 1983 e irrigando 8.000 hectares; (3) construção de canais de deságüe nos Banhados de Rocha (60 km de extensão) e o canal de deságüe da Lagoa Negra; (4) complementação da rede viária na Zona del Este (rutas 7, 8 e 18); (5) implantação do Projeto Arroz I, com financiamento do BID, para construção de estradas vicinais e redes de eletrificação rural; e, (6) detalhamento da primeira etapa do Projeto Arroz II, para sistematização hídrica dos Departamentos de Rocha, Treinta y Tres e Lavalleja.<sup>281</sup>

Quanto à não realização de sua série de providências sugeridas pelo PR 35, entre eles, os projetos de barragens e geração de energia elétrica no rio Jaguarão, a posição da CLM indicou *“dificuldades conjunturais, em ambos os países, não proporcionaram, até o presente, condições efetivas para o início de muitas obras; o interesse dos Governos, entretanto, foi reafirmado, quando determinaram à CLM a atualização dos estudos e, após, o início das negociações com o BID”*<sup>282</sup>. A necessidade de “cooperação técnica” do BID foi justificada com dois argumentos: (1º) que a

<sup>281</sup> Muitas das ações indicadas não têm relação direta com os Resultados e Recomendações do PR 35, embora tenham sido alinhadas pelo documento CLM (1988). Cooperação com o BID, doc. cit., 13 f.

<sup>282</sup> CLM (1988). Cooperação com o BID, doc. cit., f. 9. Em paralelo, a CLM-SU havia contratado uma consultoria uruguaia para atualizar o Estudo de Viabilidade Econômica do Projeto Jaguarão.

implementação das sugestões do PR 35 “*produziu alterações na situação sócio-econômica da região, cujo grau de desenvolvimento alcança agora outro estágio*”; e, (2º) que o contexto mundial e o quadro conjuntural dos dois países “*é, no presente, bastante diverso daquele verificado ao início da década de 70*”<sup>283</sup>.

Finalmente, o documento afirmava que, “*durante o PR 35 e, de certa forma, nos períodos subseqüentes, as ações da CLM enfatizaram os projetos agrícolas; no estágio atual, contudo, até porque a agricultura já está mais desenvolvida, há que se pesquisar as possibilidades de industrialização, os aspectos atinentes à integração das áreas de fronteira, as políticas de maior intercâmbio econômico e tecnológico, além de outras iniciativas articuladas num plano, para promover o desenvolvimento da região*”<sup>284</sup>.

A proposta encaminhada pela Comissão da Lagoa Mirim ao Banco Interamericano de Desenvolvimento foi analisada, mas não obteve aprovação para sua operacionalização.

A segunda tentativa de retomar o PR 35 foi realizada em 1992, quando a CLM<sup>285</sup> tentou aproveitar, principalmente, as relações do Uruguai com o presidente do BID. A proposta de 1988 foi analisada por um órgão técnico do BID, o Instituto para a Integração da América Latina – INTAL<sup>286</sup>. Como objetivo, esperava que “*tenga un impacto organizativo en el desarrollo y la integración fronteriza de la zona de influencia de la Cuenca de la Laguna Merín*”. BID e INTAL indicaram prioridade ao Projeto do Rio Jaguarão, porque é “*el único proyecto binacional para promover el desarrollo de la Cuenca*”, e, algumas indicações com base nas experiências acumuladas em cerca de 30 anos de operações na área da BLM.

---

<sup>283</sup> CLM (1988). Cooperação com o BID, doc. cit., f. 11-12.

<sup>284</sup> CLM (1988). Cooperação com o BID, doc. cit., f. 12.

<sup>285</sup> Presidem as CLM-SB e CLM-SU, respectivamente, Manoel Luiz de Souza Viana e Luís Alberto Arismendi.

<sup>286</sup> BID (1992). Configuración del nuevo programa operativo de la CLM, 146 f.

O novo programa estava embasado em três subprogramas:

- a) (a) SP I – projetos de baixa inversão e que poderiam ser executados em prazos curtos, com a máxima participação do setor privado. Envolvem, por exemplo, a conservação de solos, desenvolvimento pesqueiro, açudes, diversificação agrícola, aproveitamento de resíduos, desenvolvimento leiteiro, preparação de pessoal, desenvolvimento de tecnologia agropecuária de ponta, desenvolvimento do turismo, monitoramento da qualidade da água;
- b) SP II – retoma partes do Projeto do Rio Jaguarão (represa do Centurião e canais de irrigação), prevendo um prazo de três anos (até 1995) para formular o projeto executivo e mais quatro anos (até 1999) para executá-lo. O conjunto de represa (79 milhões de dólares) e canais de irrigação (18,7 milhões de dólares) pressupõe a geração de energia elétrica, irrigação agrícola<sup>287</sup> e fornecimento de água potável; e,
- c) SP III – projetos de desenvolvimento regional com uma listagem de possibilidades de inversão, nas áreas de extração (carvão e florestas), de indústrias e de serviços (fábrica de cimento, indústria de celulose, agroindústrias, interconexão dos sistemas elétricos, navegação fluvial).

Embora a proposta original da CLM desejasse um re-estudo global da Bacia da Lagoa Mirim, o documento do INTAL-BID representou muito mais um arrazoado de dados de vários documentos, preconizando uma menor inversão de recursos de organismos estrangeiros. A expectativa de um aporte de recursos do tipo “*big push*” deixou de

---

<sup>287</sup> Em 1992, no Brasil são 9.000 a 14.000 ha irrigados para o cultivo de arroz, enquanto que no Uruguai, 52.000 a 57.000 hectares (estes geram entre 80 e 100 milhões de dólares em exportações, ou 8% do valor das exportações). O preço médio por saca de arroz de 50 kg, no período 1983-1991, foi de 10,29 no Uruguai e de 10,18 dólares no Brasil. Ver BID (1992). Configuración del nuevo programa, doc. cit., f. 2-7.

acontecer, pois, diferentemente de outros momentos e de outros relatórios de agências de fomento, esta recomendação foi, praticamente, excluída no relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Com a entrega do relatório do BID à Comissão Mista Brasileiro-Uruguia da Lagoa Mirim com a recomendação de evitar a captação de recursos externos, concluiu-se a ação do Banco. A CLM, sem alternativas para dar seguimento ao programa, encaminhou o relatório do BID aos poderes executivos do Brasil e do Uruguai. No caso do Brasil, a chegada do relatório coincidiu com o processo de impeachment do Presidente da República; enquanto para o Uruguai, considerando a cláusula de consulta mútua para projetos na área do condomínio internacional da Lagoa Mirim, o relatório acabou no arquivo. Num ambiente de ruptura política e de dependência mútua para a viabilização de projetos, frustrou-se a segunda e última tentativa de reativar institucionalmente o Programa Regional da Bacia Lagoa Mirim – PR 35.

## 5. CONCLUSÕES

A construção historiográfica dos anos de 1960 a 1994, relativos à formação, implementação, resultados e desestruturação do Programa Regional 35 na bacia brasileiro-uruguaia da Lagoa Mirim, resulta numa história-conhecimento, estruturada à luz de documentos de fontes primárias inéditas e condicionada pela auto-historicidade, que se correlaciona a referenciais de história econômica e de história de política externa, para explicar outras razões de não integração e subdesenvolvimento na área do PR 35. Com estes elementos abrem-se (ou reabrem-se) novas possibilidades para que as continuadas discussões sobre os temas – desenvolvimento e integração – tenham outros enfoques, ilustrados por interpretações de caráter multidisciplinar e vinculados às condições peculiares de nossa realidade, mas não dissociados dos acontecimentos nacionais e internacionais.

A forma de tratamento dos dados históricos aponta para resultados distintos das interpretações tradicionais, porque muitas das avaliações elaboradas sobre a área da Bacia da Lagoa Mirim tomaram, como ponto central de análise, a participação econômica da produção do setor primário. Tais avaliações identificavam, primariamente, que a perda de competitividade da carne (ou do charque), nos mercados consumidores, responde pelas principais razões da estagnação do crescimento econômico. Secundariamente, apontam que a ausência

de investimentos públicos ou privados como responsável pela perda de dinamismo da economia. Outras versões indicam que a ausência ou limitada diversificação na produção aliada à não incorporação de novas técnicas produtivas reflete as impossibilidades de crescimento da economia. Todas estas explicações são consistentes com o enfoque econômico, mas restritas à visão unidisciplinar.

Esta gama de versões, acerca da falta de crescimento econômico e/ou do subdesenvolvimento na área da Bacia da Lagoa Mirim, tem sido integrante dos discursos de diferentes agentes, a maioria deles propensos à aceitação do caráter de determinismo econômico. A repetição de discursos restringe a multidisciplinaridade, pois geralmente o nosso interesse em pensar se circunscreve ao mundo já constituído por discursos dominantes. Nesse contexto, a elaboração de um novo discurso torna-se tarefa árdua, face ao enraizamento de uma cultura polarizada pelo passado e pela tradição das formas de apropriação e de produção.

À medida que se amplia a relação com a realidade sub-regional, mais se desconhece ou, pelo menos, mais se sente a necessidade de dar um novo enfoque a temas tão repetidamente enfatizados e tantas vezes apropriados em discursos desqualificados. As vontades dominantes confundem-se com as outras vontades e os discursos dominantes se incorporam como se fossem os únicos a representar a realidade, uma vez que o pensar epistemológico não tem encontrado espaço para refazer informações que constantemente tentam demonstrar que se dispõem de subcondições e que com elas devemos contemporizar nossa incapacidade.

Assim, fez-se uma retrospectiva histórica, econômica e de política externa capaz de responder a um conjunto específico de questões que se antagoniza à discursividade dominante. Ao reunir os dados, nos períodos antecedentes, de 1960-1972 e de 1972-1994 do PR 35, percebe-se que a história regional normalmente é dissociada das influências nacionais e internacionais.

A documentação e bibliografias analisadas (e selecionadas) indicam que as razões, que levaram Brasil e Uruguai a firmarem tratados e acordos diplomáticos em relação à fronteira comum, foram determinadas pelo interesse expansionista brasileiro (apoiado, em diferentes momentos históricos, pela Inglaterra e pelos Estados Unidos): (a) de agregar terras para chegar à bacia do rio da Prata (polo comercial do século XIX); (b) de manter a integridade nacional (pela admissão de que o risco de desintegração provinha de ameaças representadas pelos países fronteiriços); e, no período imperial e republicano, (c) assegurar a posse da terra e a incorporação de novas áreas pelos grandes proprietários rurais. Evitava-se, assim, que se posicionassem a favor de ideais republicanos e antiescravistas, além de garantir abastecimento de carne e/ou charque (pela manutenção da terra exclusivamente destinada à pecuária bovina) para as propriedades escravistas do centro do país, e, de homens para os casos de guerra na conflagrada região platina. O Uruguai submeteu-se à pressão expansionista do Brasil, pela incapacidade de enfrentamento diplomático e, principalmente, militar.

Brasil e Uruguai delimitaram suas fronteiras mediante a distribuição e ampliação de posse de terras para proprietários estabelecidos ou como recompensa por participações em atividades militares. Além disso, a conformação de fronteira foi favorecida pela presença abundante de gado bovino, originário das Missões e alvo do interesse espanhol e português, para abastecimento dos centros consumidores. Estes centros, num primeiro momento, foram os mercados internos (no Brasil, principalmente, os de fazendas com escravos); e, num segundo, os centros de consumo do exterior, especialmente, durante os conflitos mundiais. A manutenção de fazendas produtivas de gado abasteceu o consumo interno e ainda gerou excedentes para o mercado externo, usando escassa mão-de-obra e a custos mínimos, por ser uma atividade extensiva sem atualizações técnicas.

O delineamento da fronteira brasileiro-uruguaia consolidou características formas de posse da terra e de relações de produção, ambas estabelecidas a favor dos latifúndios. As grandes propriedades rurais

que se constituíram na área de entorno da BLM asseguraram aos dois Estados Nacionais, tanto a posse da terra quanto do gado derivado das Missões. Enquanto fosse possível manter a estrutura fundiária e produtiva, os dois países contariam com recursos materiais e humanos para as frequentes lutas que se desenrolavam na área cisplatina.

O modelo de produção e de posse de terra manteve-se em relativa estabilidade enquanto a produção primária se traduziu em retornos crescentes. Com o fim da II Guerra Mundial, a produtividade e o tipo de produção primária da Bacia da Lagoa Mirim já não correspondiam aos ganhos de outrora. Nas propriedades rurais com o escasso uso de mão-de-obra, a população migrava e a polarização em núcleos urbanos aumentava. A decadência e falta de eficiência do modelo agroexportador implicava em perdas generalizadas. Dada a deterioração das economias latino-americanas e à bipolaridade político-ideológica, Brasil e Uruguai alinharam-se aos EUA. Quando os modelos socialistas ameaçaram a hegemonia norte-americana, o que coincidiu com a pressão dos países latino-americanos por um melhor tratamento econômico à semelhança do que fora o Plano Marshall para a Europa, montaram-se programas de ajuda (Aliança para o Progresso e USAID), que incluíam, no receituário, a aplicação da doutrina de Segurança Nacional e, em seguida, regimes de exceção (ditaduras militares, conformadas na Escola das Américas, em Washington).

A falência dos programas de ajuda levou Brasil e Uruguai a se submeterem a dois tipos de financiamento para seus projetos de desenvolvimento, o do Banco Mundial e o do Fundo Especial das Nações Unidas. Mesmo com drásticas medidas de ajustes internos, o financiamento de projetos levou à polarização espacial e econômica, a partir de um programa de substituição de importações sugerido pela CEPAL. O FENU apoiou o projeto binacional (na égide da política de relações exteriores marcada por acordos bilaterais) da Bacia da Lagoa Mirim, conforme fora solicitado, para estruturar um plano de desenvolvimento agropecuário. Assim, como em todas as outras tentativas latino-americanas, o modelo de projeto seguia parâmetros



dos países capitalistas industriais. Tais parâmetros, apoiados, predominantemente, por um conjunto de teorias econômicas, sustentaram a implementação do PR 35, que foi baseado em experiências dos países desenvolvidos. As teorias incluíam critérios de localização espacial e industrial (formação de polos de crescimento), a partir de uma indústria motriz e seus efeitos de arrasto. Porém, a simples existência de polos não garantia a inserção no comércio internacional, pois dependeria da especialização da produção (mercê de vantagens comparativas), economia de escala e custos de produção. À medida que produzissem e exportassem, os países poderiam alcançar crescimento e desenvolvimento econômico (caracterizados, respectivamente, pela busca continuada de aumento global do produto interno e de aumento da renda per capita ao longo do tempo), mediante estágios de desenvolvimento até atingir o consumo em massa. Uma vez obtida a especialização na produção e cumpridos os estágios de desenvolvimento econômico, os países estariam habilitados à integração econômica, expressa por uma série de medidas destinadas à abolição de quaisquer limitações ao trânsito de mercadorias entre diferentes unidades nacionais, de forma que o processo de integração também resultasse de etapas comerciais sucessivas.

Todos estes referenciais estavam conformados pela experiência em países centrais e sua aplicação aos países periféricos demandava diferentes estratégias. Para contrapor-se ao modelo importado, desenvolveu-se a escola estruturalista da CEPAL. Na visão cepalina, acerca de desenvolvimento e integração, o processo de expansão econômica dependia de um programa de substituição de importações e da formação de blocos econômicos entre os países latino-americanos. As recomendações encontraram resistência nos governos autoritários, mais preocupados com a integridade territorial e com a afirmação de incipientes polos industriais. Isto contrastava com o papel destinado às outras regiões, limitadas à condição de regiões deprimidas ou à espera dos efeitos dos eixos de desenvolvimento.

As transformações na estrutura organizativa da Agência Executiva do Programa Regional 35 trouxeram, à pauta, as demandas por industrialização na Bacia da Lagoa Mirim, e, forçaram mudanças no plano original (Plano de Operações), direcionando-o a um plano integrado de desenvolvimento. Integrado tanto no sentido de articulado (considerando que os acordos estipulavam cláusula de consulta mútua entre Brasil e Uruguai, para qualquer propósito na área de fronteira), como também de complementaridade comercial e de infraestruturas. Porém, como os levantamentos realizados estiveram sempre conectados com a produção primária, os Resultados e Recomendações do PR 35 acabaram concluindo por indicações mais voltadas ao modelo agroexportador (dos indicados trinta e oito projetos ou obras de engenharia e agronomia, apenas cinco foram instalados). Outras medidas apontadas pelo relatório (imigração, reforma agrária, complexos agroindustriais em eixos de desenvolvimento, diversificação agrícola, redistribuição da renda, legislação de águas internacionais, autoridade administrativa para a BLM, etc) não foram consideradas e/ou institucionalizadas pelos dois países, às voltas com os problemas decorrentes das enormes dívidas externas, da redução do crescimento econômico e da aceleração do processo inflacionário.

À medida que o Programa Regional 35 se desenrolou, o Brasil, economicamente, alcançou seu “milagre econômico”, mas o Uruguai continuou em crise. Do ponto de vista político, no Brasil disseminou-se a ideia de prioridade aos propósitos de integridade territorial (de certa forma contrários à integração econômica binacional) e de consolidação do polo industrializante do eixo “café com leite”. A polarização demandou infraestruturas e recursos em detrimento de áreas periféricas, como a Bacia da Lagoa Mirim. No Uruguai, o privilegiamento do polo de Montevideu desfavorecia outras regiões, além de ser um fator de esvaziamento populacional na BLM.

Brasil e Uruguai viveram uma experiência invulgar na América Latina, com um projeto binacional, em área territorial equivalente ao BENELUX (Bélgica, Holanda e Luxemburgo), porém claramente deslocado

dos interesses geopolíticos e econômicos dos países, que optaram pela polarização de seus espaços econômicos em outras regiões, bem como privilegiaram a política de substituição de importações nestes polos, enquanto deixaram que a periferia de seus países convivesse com um modelo de produção agropecuário, voltado às exportações, numa conjuntura internacional que o desfavorecia. A presença de um programa do FENU só se justifica pelo interesse na manutenção do alinhamento político-ideológico, do Brasil e do Uruguai, aos Estados Unidos, uma vez que os dois países não atendiam aos critérios técnicos e financeiros exigidos como contrapartida.

Embora os seis milhões de dólares tenham resultado em significativos estudos, enquanto o Programa Regional 35 foi operacional na Lagoa Mirim, nenhum projeto foi concretizado. Com Proposições Metodológicas, a Direção do PR 35 deixou delineadas alternativas para a programação do desenvolvimento e da integração. As proposições, embasadas na atualização do conceito de desenvolvimento, apregoavam a implantação de profundas mudanças estruturais, todas elas contrastantes com a ideologia de segurança nacional.

Com o final do Programa Regional 35 e com os países redirecionando as políticas externas para acordos econômicos multilaterais, além da desativação das estruturas operacionais do projeto, a área da Bacia da Lagoa Mirim voltou ao estado em que se encontrava em 1960. Ou seja, a BLM entrou e saiu do PR 35 da forma como estava: baixa densidade demográfica, com alta polarização na posse da terra, com produção pecuária limitada à carne bovina, carne ovina e lã, com limitada diversificação agrícola, com renda e consumo concentrados.

Algumas hipóteses de trabalho ficam entreabertas, pois foram gerados dois modelos econométricos (um, em 1971, pela Divisão de Sócio-Economia do PR 35; e, outro, em 1974, com dois desdobramentos – com e sem intervenção de projetos, pela consultoria contratada pela SUDESUL) e não analisados ou aprofundados os estudos acerca de florestamento, piscicultura, recursos minerais, reforma agrária, diversificação agrícola e legislação de águas.

Enfim, a alternativa, de integração e de desenvolvimento, representada pelo Programa Regional 35 – FAO/ONU, na bacia brasileiro-uruguaia da Lagoa Mirim, deixou de ser aproveitada pelo caráter restritivo de acesso das comunidades locais, que eram limitadas em níveis demográficos e em níveis educacionais, e, também e principalmente, porque a apropriação de todos os excedentes sempre beneficiou as classes sociais preponderantes, que, sozinhas ou aliadas aos interesses hegemônicos externos, souberam manter e reproduzir o papel exercido pelas variáveis econômicas, de que eram detentoras ou que podiam adquirir: terra, capital e trabalho.

# BIBLIOGRAFIA

## a) TEXTOS

ALVES, Francisco das Neves. Formação territorial e tratados internacionais: uma introdução ao estudo da integração da fronteira extremo-sul brasileira. In: \_ . **Cinco ensaios de história das relações internacionais do Brasil**. Rio Grande: Editora da FURG, 2000. p. 11-28.

BORBA, J. Vanderlei; SOUZA, Roní. Cenários da globalização no Mercosul: a desterritorialização da pesca do rio Grande à La Paloma. In: ZANOTELLI, Jandir, GORSKI, Sonia Romero (orgs.). **Antropologia: ensaios**. Pelotas: Editora da UFPel, 1998. p. 107-148.

BORBA, J. Vanderlei. Integração regional: das teorias ao Mercosul. In: ALVES, Francisco N. (org.). **Brasil 2000 - quinhentos anos do processo civilizatório: continuidades e rupturas**. Rio Grande: Editora da FURG, 2000. p. 211-224.

CARDOSO, Ciro F., BRIGNOLI, Héctor. **Os métodos da história**. Tradução de João Maia. 3.ed. Rio de Janeiro: Graal, 1983. 531 p.

CARVALHO, José Otamar de. **Desenvolvimento regional: um problema político**. Rio de Janeiro: Campus, 1979. p. 126-138.

OLIVEIRA, José Manoel de. **Actos diplomáticos do Brasil**: tratados do período colonial e vários documentos desde 1493. Edição fac-similar. Brasília: Senado Federal, 1997. 2 volumes.

PEREGALLI, Enrique. **Como o Brasil ficou assim?**: formação das fronteiras e tratados dos limites. São Paulo: Global Editora, 1982. 96 p.

PUIGGRÓS, Rodolfo. **Integración de América Latina**: fatores ideológicos e políticos. Buenos Aires: Jorge Alvarez Editor, 1965. 80 p.

## b) DOCUMENTOS REFERENCIADOS<sup>1</sup>

1961

DELEGAÇÃO DO MUNICÍPIO DE RIO GRANDE. **Recuperação da Baixada Sul-Riograndense**: criação de um organismo internacional. Rio Grande, fev/1961. 7 f. Código 343.0746/R311

GRUPO DE TRABALHO DA BAIXADA SUL-RIOGRANDENSE. **Requerimento de assistência financeira ao Fundo Especial das Nações Unidas**. Porto Alegre: SPVERFS, ago./1961. 23 f.

1963

COMISIÓN MIXTA BRASILEÑO-URUGUAYA PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DE LA LAGUNA MERÍN. **Notas reversales**. Montevideo, abr./1963. 3 f. Código 343.0746/C733n

COMISIÓN MIXTA BRASILEÑO-URUGUAYA PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DE LA LAGUNA MERÍN. **Solicitud de asistencia técnica al Fondo Especial de las Naciones Unidas**. Porto Alegre, ago./1963. 16 f. Código 343.0746/C773s

COMISIÓN MIXTA BRASILEÑO-URUGUAYA PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DE LA LAGUNA MERIN. **Desarrollo de la Cuenca de**

---

<sup>1</sup> Os documentos encontram-se na Biblioteca da Agência da Lagoa Mirim/UFPel (Pelotas/RS/Brasil); na Bibliotheca Rio-Grandense (Rio Grande/RS/Brasil); e, na sede da Comissão Mista da Lagoa Mirim – Seção Uruguiaia (Treinta Y Tres/Uruguai). Os códigos que aparecem ao final da referência são os da Biblioteca da ALM/UFPel.

**la Laguna Merín:** informe preliminar. Montevideo, 1963. 26 f. Código 343.0746/D442

GRUPO DE PLANEJAMENTO DA BAIXADA SUL-RIOGRANDENSE.  
**Recuperação da Baixada Sul-Riograndense.** Porto Alegre: Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região Fronteira Sudoeste do País, out/1963. 16 f. (Presidência da República. Desenvolvimento Unificado da Bacia da Lagoa Mirim). Código 343.0746/T231r

GRUPO DE PLANEJAMENTO DA BAIXADA SUL-RIOGRANDENSE.  
**Convênio para a fixação do estatuto jurídico da fronteira entre o Brasil e o Uruguai.** Porto Alegre: Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região Fronteira Sudoeste do País, maio/1963. 18 f. (Presidência da República). Código 341.42/G892c

NOTÍCIAS SOBRE A LAGOA MIRIM. Porto Alegre: Serviços de Divulgação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Fronteira Sudoeste, abr-dez/1963. 50 f.

#### 1964

CÍCERO VASSÃO, arquivo pessoal. Documentos sobre a Lagoa Mirim. [S.l.], 1949-1964. 90 f.

NOTÍCIAS SOBRE A LAGOA MIRIM. Porto Alegre: Serviços de Divulgação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Fronteira Sudoeste, jan-dez/1964. 60 f.

#### 1965

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Departamento de Operações Internacionais. **Integração econômica.** Rio de Janeiro, 1965. 15 p.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA. **Plano de operações:** projeto regional, do Fundo Especial das Nações Unidas, Brasil-Uruguai: desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim. Roma, mar/1965. 13 f. Código 343.0746/F218d

NOTÍCIAS SOBRE A LAGOA MIRIM. Porto Alegre: Serviços de Divulgação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Fronteira Sudoeste, jan-dez/1965. 60 f.

**1966**

BOLETIM INFORMATIVO [da] Seção Brasileira da Comissão Mista Brasileiro-Uruguiaia para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim. Porto Alegre: Grupo de Planejamento da Baixada Sul-Riograndense, n.1, set/1966. 21 f. Código 343.0746/C733

CARLE, Héctor. **Valor bruto de la producción del sector agropecuario**: parte uruguaya. Treinta Y Tres: Proyecto Regional de la Laguna Merín, out/1966. 5 f. (CLM/UNDP/FAO). Código LM 83

COMISIÓN MIXTA BRASILEÑO-URUGUAYA PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DE LA LAGUNA MERÍN. **Plan general de trabajo**. Montevideo: CLM/UNDP/FAO, feb./1966. 57 f. (Proyecto Regional Laguna Merín). Código 343.0746/P699

FERREIRA, Aníbal. **Análisis económico del proyecto regional de la Laguna Merín**. Montevideo: CLM/PNUD/FAO, set./1966. 57 f. (Proyecto Regional Laguna Merín). Código LM103

NOTÍCIAS SOBRE A LAGOA MIRIM. Porto Alegre: Serviços de Divulgação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Fronteira Sudoeste, v.1, jan-ago/1966. 50 f.

NOTÍCIAS SOBRE A LAGOA MIRIM. Porto Alegre: Serviços de Divulgação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Fronteira Sudoeste, v.2, ago-dez/1966. 40 f.

SEÇÃO BRASILEIRA DA COMISSÃO MISTA BRASILEIRO-URUGUAIA PARA O DESENVOLVIMENTO DA BACIA MIRIM. **Esquema do anteprojeto do plano trienal**: 1967-1968-1969. Foz do Iguaçu, dez/1966. 17 f. Código 343.0746/B823e

**1967**

NOTÍCIAS SOBRE A LAGOA MIRIM. Porto Alegre: Serviços de Divulgação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Fronteira Sudoeste, v.1, jan-nov/1967. 85 f.

NOTÍCIAS SOBRE A LAGOA MIRIM. Porto Alegre: Serviços de Divulgação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Fronteira Sudoeste, v.2, dez/1967. 55 f.



## 1968

BALANÇO dos primeiros dois anos e meio de atividades. [S.l.], nov/1965 – maio/1968. 24 f. (Projeto Regional para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim). Código 343.0746/B171

BRANTJES, J. M. J.; DIAS, Diego; CHIES, José Bruno. **População rural na Bacia da Lagoa Mirim e sua relação com o número de propriedades e de residências**. Pelotas: Projeto Regional da Lagoa Mirim, set/1968. 15 f. (CLM/UNDP/FAO). Código 312/B821p.

BRANTJES, J.M.J.; DIAS, Diego; CHIES, José Bruno et al. **A produção agropecuária na Bacia da Lagoa Mirim**: palestra. Pelotas: Projeto Regional da Lagoa Mirim, set/1968. 23 f. (CLM/UNDP/FAO). Código 338.1/B818p

CLM. Desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín: documento de ajuste n° 3. Montevideo: Plan de Operaciones del Proyecto Regional, jul./1968. 14 f. (PNUD/CLM/FAO) Código 343.0746/D442

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS PARA AMÉRICA LATINA. **Laguna Merín**: desarrollo e integración – estudios, proyectos y análisis. Montevideo: IEPAL, 1968. 129 f. (Cursos y Documentos, 12). Código 343.0746/I591L

NOTÍCIAS SOBRE A LAGOA MIRIM. Porto Alegre: Serviços de Divulgação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Fronteira Sudoeste, jan-dez/1968. 120 f.

## 1969

MAX-NEEF, Manfred A. **Compendio Metodológico**: el desarrollo regional – opciones, programación y asignación de recursos. Treinta y Tres/Uruguay: Proyecto Regional Laguna Merín, v.1, set/1969. 89 f. Código 343.0746/M463d

\_\_\_\_\_. **Compendio Metodológico**: un método para estimar la distribución del ingreso y sus efectos. Treinta y Tres/Uruguay: Proyecto Regional Laguna Merín, v.2, oct/1969. 41 f. Código 343.0746/M463m

\_\_\_\_\_. **Elaboration of the regional development program**: methodological considerations. Treinta y Tres/Uruguay: Merin Lagoon Development Program, sept/1969. 24 f. (PNUD/CLM/FAO). Código

343.0746/m436l

\_\_\_\_\_. **Sugerencias para una política de desarrollo en la Cuenca de la Laguna Merín:** ideas básicas – 1ª parte. Treinta y Tres/Uruguay: Proyecto Regional Laguna Merín, jun/1969. 15 f. Código 343.0746/M463s

SEÇÃO BRASILEIRA DA COMISSÃO MISTA BRASILEIRO-URUGUAIA PARA O DESENVOLVIMENTO DA BACIA MIRIM. **Legislação.** Porto Alegre, set/1969. 62 f. Código 658.404/C733l

**1970**

LANNOY, Cristian de. **To develop the Merin Lagoon Basin.** Treinta y Tres/Uruguay, jan/1970. 19 f. Código 343.0746/L292t

MAX-NEEF, Manfred A. **Basic scheme for the regional development plan.** Treinta y Tres/Uruguay, feb/1970. 10 f. Código 343.0746/M463b

**1971**

BRASIL. Decreto-lei n. 69.612, de 29 de novembro de 1971. Aprova novo Regimento Interno da Seção Brasileira da Comissão Mista Brasileiro-Uruguiaia para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (SB/CLM), incorpora à estrutura da SUDESUL unidades administrativas daquela Seção e dá providências. **DOU**, Brasília, nº 226, 30 nov/1971.

NOTÍCIAS LAGOA MIRIM. Porto Alegre: Serviços de Divulgação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Fronteira Sudoeste, jan-jul/1971, fev-jun/1972. 64 f.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA. **Informe sobre os resultados, conclusões e recomendações do projeto:** Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim. Roma: FAO, abr/1971. 43 f. Código 343.0746/H737

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA. **Substantive report on project results:** conclusions and recommendations. Roma: FAO, v.1, ago/1971. 157 f. Código 343.0746/S941

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA. **Substantive report on project results:** conclusions and recommendations. Roma: FAO, v.2, ago/1971. 114 f. Código 343.0746/S941

**1972**

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y AGRICULTURA. **Informe sobre los resultados, conclusiones y recomendaciones del proyecto:** desarrollo de la cuenca hidrográfica de la Laguna Merín. Roma: FAO, ene/1972. 83 f. Código 343.0746/I43

**1974**

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO SUL. Departamento da Lagoa Mirim. **Plano de Desenvolvimento da Lagoa Mirim.** Porto Alegre: SUDESUL, 1979. 9 f. (Preparado por Luiz Carlos Lacava).

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO SUL. Departamento da Lagoa Mirim. **Plano de Desenvolvimento da Lagoa Mirim.** Porto Alegre: SUDESUL, 1979. 20 f. (Preparado pela SUDESUL).

**1975**

HIDROSERVICE, Consultoria. **Plano diretor básico para desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (contrato 01/74):** relatório final. São Paulo, v. 1, abr/1975. 1191 f.

HIDROSERVICE, Consultoria. **Plano diretor básico para desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (contrato 01/74):** relatório final. São Paulo, v. 2a, abr/1975. 1398 f.

HIDROSERVICE, Consultoria. **Plano diretor básico para desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (contrato 01/74):** minuta do relatório final. São Paulo, v. 2b, fev/1975. 1395 f.

HIDROSERVICE, Consultoria. **Plano diretor básico para desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (contrato 01/74):** minuta do relatório final. São Paulo, v. 3a, fev/1975. 190 f.

HIDROSERVICE, Consultoria. **Plano diretor básico para desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (contrato 01/74):** relatório final. São Paulo, v. 3b, mai/1975. 190 f.

HIDROSERVICE, Consultoria. **Plano diretor básico para desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (contrato 01/74):** relatório final – ecologia. São Paulo, v. 4a, abr/1975. 71 f.

HIDROSERVICE, Consultoria. **Plano diretor básico para desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (contrato 01/74)**: relatório final – anexo. São Paulo, v. 4b, mai/1975. 190 f.

HIDROSERVICE, Consultoria. **Plano diretor básico para desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (contrato 01/74)**: relatório final – sumário. São Paulo, abr/1975. 33 f.

### 1976

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO SUL. **Plano de desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim**. 2. ed. Porto Alegre: SUDESUL, 1976. 27 f. Código OC0071

### 1977

MINISTÉRIO DO INTERIOR. Departamento Nacional de Obras e Saneamento. **Barragem-eclusa do Canal São Gonçalo**: plano de desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim. Porto Alegre: SUDESUL/DNOS, mar/1977. 21 f.

### 1978

COMISSÃO MISTA BRASILEIRO-URUGUAIA PARA DESENVOLVIMENTO DA BACIA DA LAGOA MIRIM. **Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim**. Montevideu: jan/1978. 24 f. Código 343.0746/D451

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO SUL. **Produção de alimentos na área da Bacia da lagoa Mirim**. Porto Alegre: SUDESUL, 1978. 3 f.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO SUL. **Dinâmica e diagnóstico da região sul**: súmula preliminar. Porto Alegre: SUDESUL, 1978. 158 f. Código 343.0746/S943d

### 1979

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO SUL. **Subsídios da Região Sul ao III PND**. Porto Alegre: SUDESUL, 1979. 76 f. Código 343.0746/S943s

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO SUL. **Programa Especial da Lagoa Mirim**: PROMIRIM. Porto Alegre: SUDESUL, 1979. 70 f. Código 343.0746/S943p

**1985**

SEÇÃO BRASILEIRA DA COMISSÃO MISTA BRASILEIRO-URUGUAIA PARA DESENVOLVIMENTO DA BACIA DA LAGOA MIRIM. **Projeto binacional de desenvolvimento integrado da Bacia do Rio Jaguarão**: sumário e marco institucional. [S.l.], ago/1985. 34 f. Código 343.0746/D295

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO SUL. **Programa Especial da Lagoa Mirim**: relatório anual. Porto Alegre: SUDESUL, 1985. 20 f. Código 343.0746/S943p

**1988**

COMISIÓN MIXTA BRASILENO-URUGUAYA PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DE LA LAGUNA MERÍN. **Cooperação com Banco Interamericano de Desenvolvimento**. [S.l.], ago/1988. 40 f.

COMISSÃO MISTA BRASILEIRO-URUGUAIA PARA DESENVOLVIMENTO DA BACIA DA LAGOA MIRIM. **Plano de operações do projeto de desenvolvimento integrado da Bacia da Lagoa Mirim**: fase 2. [S.l.]: CLM/FAO/BID, 1988. 18 f. Código 343.0746/P712

SILVA, Lindor. **Desarrollo de la Cuenca de la laguna Merín**: actualizacion de su factibilidad economica. Montevideo, 2 v. (v. 1, 195 f.; v. 2, 230 f.), mar/1988. 425 f. Código 330/S586d

**1989**

SELEME, Carlos Magno. Programa especial da Lagoa Mirim. In: **Diretrizes para um plano de ação do Banco do Nordeste do Brasil (1990-95): uma avaliação das políticas recentes de desenvolvimento regional no Brasil**. Brasília: BNB/ETENE, nov/1989. f. 1-6, 1-22. Código 343.0746/S464a

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO SUL. **Programa da Lagoa Mirim**. Porto Alegre: SUDESUL, 1989. 9 f. Código 343.0746/S943p

**1990**

SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. GERÊNCIA SUL-SUDESTE. **Proposta de trabalho para elaboração do plano de**

**desenvolvimento regional da Região Sul.** Brasília, nov./1990. 34 f. Código 343.0746/B823p

COMISIÓN MIXTA BRASILENO-URUGUAYA PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DE LA LAGUNA MERIN. **A CLM e o novo ordenamento jurídico do Brasil.** [S.l.], 1990. 9 f. Código 348.025/C733c

**1992**

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **Configuración del nuevo programa operativo de la CLM:** propuesta. Buenos Aires: INTAL/BID, oct/1992. 146 f. Código 343.0746/C748

**1993**

SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Programa da Lagoa Mirim.** Pelotas: SDR/MIR, mai/1993. 25 f. Código 343.0746/S943p



## **DIRECTORIA**

**DIRECTOR:** ERNESTO RODRIGUES

**DIRECTORES-ADJUNTOS:** JOSÉ EDUARDO FRANCO  
ANA PAULA TAVARES

**SECRETÁRIA:** LUÍSA MARINHO ANTUNES

**VOGAIS:** LUÍS DA CUNHA PINHEIRO  
PAULA CARREIRA



## **DIRETORIA**

**PRESIDENTE:** PEDRO ALBERTO TÁVORA BRASIL

**VICE-PRESIDENTE:** FRANCISCO DAS NEVES ALVES

**DIRETOR DE ACERVO:** MAURO PÓVOAS

**1º SECRETÁRIO:** PAULO SOMENSI

**2º SECRETÁRIO:** LUIZ HENRIQUE TORRES

**1º TESOUREIRO:** VALDIR BARROCO

**2º TESOUREIRO:** ROLAND PIRES NICOLA







## **Conselho Editorial**

António Ventura (Universidade de Lisboa)

Carlos Alexandre Baumgarten (PUCRS)

Carlos Carranca (Universidade Lusófona)

Eloisa Helena Capovilla da Luz Ramos (UNISINOS)

Ernesto Rodrigues (Universidade de Lisboa)

Francisco das Neves Alves (FURG)

Francisco Topa (Universidade do Porto)

Isabel Lousada (Universidade Nova de Lisboa)

José Eduardo Franco (CIDH-CLEPUL)

Luiz Henrique Torres (FURG)

Maria Eunice Moreira (PUCRS)

Mauro Nicola Póvoas (FURG)

Vania Pinheiro Chaves (CLEPUL)





**Esta publicação foi financiada por Fundos Nacionais através da  
FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia no âmbito do  
Projecto “UID/ELT/00077/2013”**







A **Coleção Documentos** tem por intento trazer ao público fontes manuscritas ou impressas, e ainda bibliográficas cujas edições estejam esgotadas ou se encontrem em difícil acesso. Seu fulcro são os documentos voltados à cultura em geral e, especificamente, aos fundamentos históricos e literários, com especial atenção às temáticas de cunho luso-brasileiro. Por meio desta Coleção, o CLEPUL e a Biblioteca Rio-Grandense unem forças para disponibilizar na rede mundial uma série de documentos que poderão fomentar pesquisas e/ou estimular a leitura de textos originais.