

**A DESCENTRALIZAÇÃO DO GOVERNO URUGUAIO E BRASILEIRO E SEU
IMPACTO NA FRONTEIRA: UMA ANÁLISE DOS TENSIONAMENTOS ENTRE
AGÊNCIA E ESTRUTURA**

Lara Agustina Sosa Márquez^a, Suliane da Silva Cardoso ^a

a) Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. (PUCRS)

Informações de Submissão

* Autor correspondente (Orientador)
Suliane da Silva Cardoso
Endereço: Av. Assis Brasil, 1814 – Porto
Alegre. CEP: 91010-001.

Palavras-chave:

Descentralização. Agência. Poder social.
Fronteira. Brasil-Uruguai. Zona de fronteira.

Resumo

O presente trabalho busca compreender de que maneira a descentralização adotada pelo governo uruguaio e brasileiro acontece e qual o seu impacto na faixa de fronteira entre os dois países, por meio de uma análise entre estrutura e agência, utilizando o conceito definido por Sherry Ortner. Para isso, procurou-se fazer uma retrospectiva teórica sobre a definição conceitual de agência e poder social, de Ortner, e uma revisão bibliográfica acerca das dinâmicas de descentralização em ambos os países para, no final, cruzar os dados obtidos com a definição conceitual e concluir esta breve pesquisa, que nos traz fortes indícios das dificuldades de operacionalização de tais políticas na zona de fronteira.

1. INTRODUÇÃO

A partir da perspectiva conceitual acerca da relação entre agência e estrutura, proposta por Sherry Ortner, busca-se revisar o conceito de descentralização e analisar a aplicação do mesmo, por parte dos governos centrais do Uruguai e do Brasil, na denominada Faixa de Fronteira. Esta pesquisa é essencial para a compreensão dos motivos que levam à dificuldade de operacionalização das questões decididas nas Reuniões de Alto Nível e nos Grupos de Alto Nível, pois delineará como a ferramenta da descentralização é utilizada pela estrutura central do país e até que ponto, de fato, a agência das comunidades fronteiriças é levada a sério por parte de ambos os governos.

O artigo é estruturado em cinco partes. A primeira é referente a uma explicação sobre o que é a fronteira entre Brasil e Uruguai, com uma breve revisão histórica para informar ao leitor como se deu a relação entre os países na história. Neste caso, a partir do século XX, se mostrou uma política de amizade e com incentivos mútuos à cooperação e integração. Assim, inicia-se a segunda

seção, na qual se traz uma definição conceitual dos termos agência, estrutura e poder social, descritos pela ótica da autora Sherry Ortner. Aqui, resgatar-se-á o sentido seminal de agência como micropoder, para, nos capítulos posteriores, descrever como se dá essa relação entre o poder do agente social em relação às políticas propostas pelo governo.

No terceiro ponto, faz-se uma revisão sobre o conceito de descentralização, buscando situar o conceito em um contexto histórico, em ambos os países, e trazendo as mudanças que ele provocou nas sociedades, à luz da dinâmica que ocorreu entre a governança multinível e a participação cidadã. Por fim, esses dados são cruzados com as definições conceituais, na tentativa de mostrar a conexão existente entre a descentralização como ferramenta e o impacto positivo ou negativo de uma política bem orientada em comparação com uma descentralização que não é bem coordenada pelo governo, tanto no nível nacional quanto no nível transfronteiriço.

Por fim, na conclusão, descrevem-se as principais percepções obtidas, como resultados preliminares desta pesquisa, que é potencialmente bibliográfica, atentando para as possíveis soluções – ou mecanismo que amenizariam as dificuldades encontradas na fronteira – que poderiam ser aplicadas na região da fronteira, por parte dos governos centrais. Este artigo configura uma parte muito importante para a construção da dissertação da autora, isto justifica a escolha do tema.

1. A FRONTEIRA BRASIL-URUGUAI

Historicamente, as relações de cooperação e coincidência de ações de políticas internacionais do Uruguai e Brasil são muito positivas, e datam do início do século XX. Tais relações só puderam ser estabelecidas após uma longa era de conflitos coloniais, e como resultado da construção e adoção de identidades nacionais defensoras da democracia e que buscavam reformas estatais, econômicas e sociais, visando à melhoria das condições para todos e todas.

Tal postura foi adotada, no Uruguai, a partir do pensamento de Jorge Battle y Ordoñez, e, no Brasil, pelo barão do Rio Branco, que comandava uma fase de reorientação de política externa brasileira, voltada para a restauração do prestígio nacional do país, a intangibilidade de sua soberania, a defesa das exportações agrícolas e, principalmente, a solução dos problemas de fronteira. (ALLENDE, online)

Esse bom relacionamento foi refletido no ano de 1916, com a assinatura de vários acordos, incluindo a “Convenção para a melhor caracterização da fronteira” e, entre outros, o “Tratado sobre Fixação e Liquidação de Dívida”, de 1918, que destinou a dívida do Uruguai para com o Brasil, que

vinha desde a metade do século XIX, para obras de mútuo benefício aos dois países, sendo, a principal delas, a construção da Ponte Internacional Barão de Mauá. (ALLENDE, online)

Tal boa relação foi trabalhada de maneira muito satisfatória pelo Barão do Rio Branco – desde 1909, com a cessão unilateral do condomínio da Lagoa Mirim e do Rio Jaguarão ao Uruguai, com o ideal de “elevar o bom nome da Nação Brasileira no conceito Universal” –, reflete de maneira positiva e é muito relevante para o estudo deste tema, já que constitui pressupostos para qualquer intento de aprofundamento da região da fronteira. (PUCCI, 2010:28)

O Uruguai é imaginado por alguns como um “país-casca”, tal definição se dá, por um lado, por uma questão histórica – constituído como uma zona-tampão entre Brasil e Argentina, “o algodão entre dois cristais” – e, por outro, pela importância da dimensão fronteiriça. Demograficamente, as maiores concentrações populacionais se dão no litoral, na fronteira seca e às margens do Rio Uruguai (havendo vazios demográficos no interior). Assim, fica explícita a importância da região da fronteira para o governo uruguaio, em termos econômicos e sociais. Na Figura 1, apresenta-se o mapa da fronteira entre Brasil e Uruguai.



Figura 1: O mapa da fronteira entre Brasil-Uruguai

Fonte: GuiaGeo, online

Nas últimas décadas, iniciou-se um processo denominado “revalorização da fronteira”, que se deu principalmente pelo processo de globalização e as modificações (a nível mundial, regional e local) que tais transformações trouxeram. Uma das mais importantes foi o de desafiar a visão que se tinha da fronteira, como um “para-choque de soberanias”. Tal processo foi intensificado quando os

cidadãos e as cidadãs fronteiriços passaram a reivindicar a formulação de ações do governo e políticas públicas, e a construção e aplicação destas articuladas a outros Estados “para o encaminhamento das demandas *sui generis* da fronteira”, tais mudanças originaram uma nova linha de estudos, autônoma, denominada *Fronterología* ou *Borderland Studies*. (PUCCI, 2010:28)

Torna-se claro, a partir desta retrospectiva, a importância de compreender-se de que maneira se dá a descentralização em ambos os países e se ela, de fato, outorga algum tipo de agência para os municípios e alcaldías. Se a agência “aumenta”, com esse tipo de abordagem política, a tendência é que as demandas locais sejam traçadas com maior veracidade e levadas aos governos centrais – os quais deveriam operacionalizar soluções para consertar os problemas identificados na região. Este artigo procura compreender, portanto, como se dá essa articulação entre estrutura (governo central) e agência (das alcaldías e municípios), para entender isso, utiliza-se a noção de agência e poder de Sherry Ortner.

2. DEFINIÇÃO CONCEITUAL DE AGÊNCIA

Sherry Ortner define que “‘agência’ nunca é uma coisa em si, mas sempre faz parte do processo que Giddens chama de estruturação: o fazer e refazer de formações sociais e culturais mais amplas.” (2007:52) Para ela, a melhor maneira de abordar as questões envolvidas seja equacionando as seguintes questões: (1) a agência implicar inerentemente em intenções ou não; (2) a universalidade da mesma e ela se culturalmente construída; e (3) as relações entre agência e poder. (2007:51)

Ela abre cada um dos pontos analisando que, (1) “a intencionalidade como conceito quer incluir todas as maneiras como a ação aponta, cognitiva e emocionalmente, para algum propósito”; (2) a agência é – concordância geral entre os teóricos – universal, “e faz parte do que caracteriza a humanidade de modo fundamental”; aqui ela cita Sewell (1992:20), quando o autor aponta que “a capacidade de agência [...] é inerente a todos os humanos”, ou seja, assim como todos os humanos tem a capacidade de falar, também tem a capacidade de agência, “mas as formas específicas que esta assume variam nos diferentes tempos e lugares.” (Ortner, 2007:52)

O ponto três, no tocante à relação entre agência e poder, para a autora, mesmo que muitos teóricos não dediquem tempo para analisar a questão do poder, ao ver dela, agência e poder social estão estreitamente relacionados. Ela traz, então, algumas perspectivas teóricas de autores que

trabalham essa questão, como o caso de Laura Ahearn, que afirma que a agência como forma de oposição é apenas um tipo de agência, mas que há outras. Ela aponta que a dominação e resistência são importantes, sim, mas que “no seio de relações de poder e de desigualdade, as emoções humanas e, por conseguinte, as questões de agência, são sempre complexas e contraditórias”. (AHEARN, 2001b:116 *apud* Ortner, 2007:56)

Também traz a noção de Giddens, quando ele insere a discussão de agência e poder em sua teoria da estruturação (1979), afirmando que “o conceito de ação [termo que o autor às vezes usa intercambiavelmente com agência] está *logicamente ligado* ao de poder, sendo que a primeira noção é entendida como capacidade de transformação” (GIDDENS, 1979:88 *apud* Ortner, 2007:56). Ortner esclarece, então, que essa capacidade de transformação dos agentes, apontada por Giddens, é uma dimensão de como o poder atua nos sistemas sociais. Ele também opera como “dominação”, ou seja, o poder é incorporado a estruturas objetivadas (como instituições). Ela aponta, então que “os dois são, por sua vez, interligados por meio de sua noção de ‘dualidade da estrutura’, tal como medida por ‘recursos’”. (GIDDENS, 1979: 91-91 *apud* Ortner, 2007:56). Ortner traz, então, o esclarecimento que Sewell faz a respeito do que Giddens quis dizer com “recursos”:

[...] por mais desigualmente que estejam distribuídos os recursos, alguma parte destes, tanto humanos como não humanos, é controlada por todos os membros da sociedade, por mais destituídos e oprimidos que sejam. De fato, parte do que significa conceber os seres humanos como agentes está em concebê-los como empoderados pelo acesso a recursos de um ou de outro tipo (SEWELL, 1992:9-10 *apud* Ortner, 2007:57)

O autor volta ainda na questão da agência e afirma, concordando com Giddens, que a agência não se opõem à estrutura, mas é um componente desta. Sendo assim:

É [...] importante [...] insistir em que a agência exercida por diferentes pessoas está longe de ser uniforme, em que a agência difere enormemente tanto em tipo como em extensão. Os tipos de desejos das pessoas, as intenções que elas formam e toda espécie de transposições criativas que realizam variam intensamente de um mundo social para outro. As estruturas [...] empoderam diferentemente os agentes, o que também implica que encarnam também diferencialmente os desejos, intenções e o conhecimento dos agentes. As estruturas, assim como as agências humanas que elas conferem, estão carregadas de diferenças de poder. (SEWELL, 1992:20-21 *apud* Ortner, 2007:57)

Ortner ressalta, portanto, sua concordância com todos/as os/as autores/as (Ahearn, Giddens e Sewell) no ponto em que eles afirmam que uma teoria forte da agência deve estar diretamente ligada a questões de poder e desigualdade. (ORTNER, 2007:57). Concluindo, Sherry Ortner resume a visão de agência como sendo uma espécie de propriedade dos sujeitos sociais, quase sempre

distribuída de forma uniforme – alguns indivíduos a “possuem”, outros não; alguns têm mais, outros menos:

mas indivíduos/pessoas/sujeitos sempre estão inseridos em teias de relações, de afeto ou de solidariedade, de poder ou de rivalidade, ou, muitas vezes, em alguma mescla dos dois. Seja qual for a ‘agência’ que pareçam ‘ter’ como indivíduos, na verdade se trata de algo que é sempre negociando interativamente. Neste sentido, nunca são agentes livres, não apenas no sentido de que não têm liberdade para formular e atingir suas próprias metas em um vazio social, mas também no sentido de que não têm capacidade de controlar completamente essas relações para seus próprios fins. Como seres sociais – fato verdadeiro e inescapável –, só podem atuar dentro de muitas teias de relações que compõem seus mundos sociais. (...) A Agência, em seu sentido abstrato, parece ser uma propriedade de sujeitos (diferencialmente empoderados), porém isto é (uma vez mais) menos uma propriedade psicológica ou capacidade em relação a si mesmos, e mais uma disposição em relação à realização de ‘projetos’. Do ponto de vista do sujeito, esta disposição para a realização de projetos parece provir dos desejos de cada um: ‘quero...’. Mas, do ponto de vista do analista cultural, são os projetos que definem os desejos (ORTNER, 2007:75)

Referente à questão da relação entre agência e poder, a autora aponta que a própria agência pode ser definida como uma forma de poder, assim, os “agentes” poderiam ser definidos como “sujeitos empoderados”. (ORTNER, 2007:75) A partir destas definições, então, percebemos que agência e poder social estão intrinsecamente ligados; mesmo a agência sendo um recurso distribuído de forma uniforme, faz parte de todos/as sujeitos e indivíduos, funcionando não apenas no sentido da resistência em situações de dominação (colonial, por exemplo), mas como poder social que pode ser aplicado em diversas esferas. É a partir deste ponto de vista que serão analisadas as políticas de descentralização e a possível agência que elas geram (ou não) às prefeituras e alcaldías, no sentido de trazer a representação social que essas políticas pretendem brindar às regiões.

3. A DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA

A descentralização é uma ferramenta fundamental para aproximar dos cidadãos e cidadãs a possibilidade de participar de maneira ativa na política e sociedade, atuando e decidindo sobre os problemas sociais. Tem como objetivos primordiais potencializar a participação da sociedade civil e ampliar a eficiência na gestão das políticas públicas. Deve ser entendida como a transferência de funções, recursos, responsabilidades e atribuições de um órgão central do Estado para um órgão menor. Ela pode assumir duas dimensões fundamentais: uma referente à maior participação cidadã e

a democratização do Estado, com a abertura de espaços de participação; e outra de caráter político, ligada à distribuição de poder e à autonomia de gestão dos governos de menor nível hierárquico. (CARDARELLO, 2010: 1-2)

A descentralização assume três formas diferentes: funcional, política e territorial. O tipo de descentralização mais básico é o funcional, no qual o que se descentraliza é apenas o modo de gerir, estas medidas não implicam a delegação de poder de decisão, pois este continua estando em mãos do governo central; também é conhecido como *desconcentração*. Segundo Cardarello (2010:2), “durante o processo de desconcentração delega-se aos organismos locais atribuições que pertencem ao poder central, mas que o órgão inferior não pode modificar, catalogando-se como um poder delegado”.

O segundo nível de descentralização é a descentralização política, aqui além de se transferir a gestão transfere-se também a possibilidade de influenciar sobre as decisões. Este nível, portanto, afeta o nível de tomada de decisões. O último grau é o de descentralização territorial, que inclui os dois níveis anteriores e implica na descentralização organizada do território. Para isso acontecer, deve existir, em primeiro lugar, uma transferência de responsabilidades do governo central até o departamental e, deste, ao local. Ao mesmo, torna-se necessária a alocação de recursos para que a transferência possa ir adiante e, por fim, precisa-se buscar o envolvimento da sociedade civil nos processos de governança. Assim, a descentralização trabalha como uma ferramenta que facilita a tomada de decisões participativas dos cidadãos locais, dinamizando os processos e democratizando o Estado. (CARDARELLO, 2010: 2)

O Uruguai é um país historicamente “centrista”, no sentido de que o Estado e o sistema político uruguaio nasceram e se consolidaram baixo um centralismo muito marcado, refletido na cultura política dos cidadãos. O Estado funciona de forma vertical, há uma sectorização de políticas e organismos que não procuram uma concordância e coordenação com os cidadãos e as cidadãs. Com a posse de Tabaré Vázquez em 2005, atribuiu-se à Reforma do Estado um papel central na agenda governamental, e, em 13 de setembro de 2009, foi aprovada a *Ley N° 19.272 de Descentralización Política y Participación Ciudadana*¹, que, em seu Art. 1º, aponta para a colocação de uma autoridade local que se denominará Município, configurando um terceiro nível de Governo e Administração: seriam municípios ou alcaldías, governadas por um alcalde e quatro

¹ Para visualizar a lei completa, acessar: Junta Departamental de Colonia: Descentralización política y participación ciudadana – Ley N° 19.272. Em: < <https://www.juntacolonia.gub.uy/index.php/template/otra-normativa-aplicable/57-legislacion/normativa/1046-descentralizacion-politica-y-participacion-ciudadana-ley-n-19-272>>. Acesso em 11/07/2017.

conselheiros eleitos por voto direto. Criaram-se, na fronteira com o Brasil, quatro novos municípios: Bella Unión (no departamento de Artigas); Chuy (no departamento de Rocha); e Aceguá e Rio Branco (no departamento de Cerro Largo). De acordo com Mallmann e Clemente (2017:4), mesmo que as Alcalidias dependam fortemente do governo departamental, é importante ressaltar que a descentralização não oferece clareza, visibilidade e também uma maior legitimidade às demandas locais, da fronteira. Ela cita o que percebeu em uma entrevista: “*De repente vos desde acá pensas que la prioridad és tal [...] y, sin embargo, el alcalde y el consejo municipal te marcan lo concreto.*” (MALLMANN, I.; CLEMENTE, I., 2017:4)

A aprovação da lei marca o começo de uma nova etapa, com a formação de um terceiro nível de governo. No entanto, pesquisadores afirmam que o desafio atual é a gestão e implementação da lei, apontando que a chave da questão reside em encontrar um equilíbrio entre centralização e descentralização que permita uma concordância entre os níveis nacionais, departamentais e no terceiro nível, aprofundando a participação política e a democratização ao nível mais próximo do cidadão. (CARDARELLO, 2010: 14)

O caso brasileiro se mostra diferente, já que, desde a década de 1980 as políticas de descentralização vêm sendo intensificadas no Brasil, pela própria condição de divisões do país, que está dividido em: união, estado e município. Além disso, a autonomia dos governos subnacionais foi ampliada com a Constituição de 1988, que aumentou as atividades externas e a institucionalização das mesmas. Mesmo sendo um estado federado, o que propicia o desenvolvimento mais fluído das políticas de descentralização, o Brasil encontra um nó nesse percurso, já que as decisões sobre assuntos do MERCOSUL continuam estando centralizadas no Ministério de Realções Exteriores, enquanto no Uruguai, sendo um estado unitário, favorece tal descentralização ao permitir que os Departamentos participem na representação na coordenação nacional do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL (FCCR). (MALLMANN, I.; CLEMENTE, I., 2017:7)

Neste cenário, a região da fronteira – desafiadora pela sua construção histórica: de comunidades distintas que dividem um cotidiano muito interligado, com culturas e identidades únicas – pressiona os Estados, tanto pela capacidade regulatória individual, quanto pela demanda por formas institucionais que sejam binacionais para a gestão das questões de fronteira. A descentralização é uma ferramenta positiva, nesse cenário, pois beneficiaria a busca de soluções e estabelece um diálogo com os processos horizontais e verticais que perpassam a região.

No entanto, estudos apontam que, na fronteira, de acordo com um estudo realizado por Mallmann (2017), no segundo semestre de 2016, constatou-se que os novos poderes locais não repercutiram de maneira relevante para o desenvolvimento das relações transnacionais já existentes. Por um lado, os efeitos das mudanças de descentralização ainda não reproduziram resultados efetivos na relação da fronteira; por outro, vislumbra-se um cenário positivo nas questões referentes ao fomento da cidadania e à visibilidade das demandas locais da fronteira uruguaia para o governo central, por meio das atividades ministeriais implantadas no país nos últimos anos, principalmente devido à criação do terceiro nível de governo.

A Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço, assinada em 2002, instituiu como órgãos operacionais as Reuniões de Alto Nível (RAN) e os Grupos de Trabalho, cuja função é promover a integração e funcionar como uma instância de cooperação entre os dois países. A RAN funciona com seis Grupos de Trabalho interinstitucionais, assim como o Comitê de Intendentes, Alcaldes e Prefeitos e o Comitê de Cônsules da Fronteira. Os temas discutidos nos GTs são saúde, desenvolvimento econômico, assuntos sociais, infraestrutura, regulamentação trabalhista, educação, infraestrutura, entre outros. A Nova Agenda também tem se mostrado potencializada nos últimos anos, e os Comitês de Fronteira que funcionam anualmente são: Chuy-Chuí, Aceguá-Acegua, Rivera-Livramento, Rio Branco – Jaguarão e Artigas-Quaraí. (MRE, 2012:5)

Considerada ampla demais, em 2012, a RAN foi substituída pelo Grupo de Alto-Nível Brasil-Uruguaí (GAN), na tentativa de consolidar uma nova fase de cooperação e contemplando projetos estratégicos como de saneamento e energia, mas a GAN não é voltada exclusivamente para a agenda fronteiriça. Mallmann e Clemente (2017) apontam que:

Os Cônsules do Uruguai e do Brasil coordenam os Comitês de Fronteira promovendo a participação local e regional na composição de uma agenda de integração a ser encaminhada para instâncias superiores de integração. Contudo, como observam Magri, Rodrigues Miranda, Galaso e Goinheix (2016), *'En la práctica no se reúnen más de un par de veces al año, e incluso hay años en los que no funcionan. Los actores locales se quejan de que estos ámbitos no tienen efectividad, en tanto de año a año se mantienen las mismas agendas locales transfronterizas, por lo que acciones y decisiones a nivel de las autoridades nacionales en cada país no se acompañan a las necesidades que se plantean desde los niveles territoriales'* (Magri, Rodrigues Miranda, Galaso e Goinheix, 2016, p. 63 *apud* Mallmann, I.; Clemente, I., 2017:12)²

² Grifo nosso.

A autora também aponta que, de acordo com estudos realizados no Uruguai³, existe um espaço transfronteiriço de desenvolvimento composto por “redes transfronteiriças de relações”, funcionando como organizações que se conectam entre si, de acordo com seus interesses e necessidades, sem seguir por vias formais, como os consultados. Entretanto, apontam que essa rica dinâmica não é potencializada pelo:

descompasso entre as agendas nacionais e locais: enquanto os Estados desenvolvem ‘la diplomacia de los grandes acuerdos’ os atores locais implementam ‘una gobernanza paso a paso’ que necessitaria ‘reconocimiento formal del Estado, en tanto aumento de la trama legal de procedimientos de regulación para la elaboración de políticas públicas en sentido de interdependencia transfronteriza’. E concluem: ‘En definitiva, en la práctica se observa una red transfronteriza de relaciones densas, que intercambian información, comparten infraestructuras y recursos, y generan, gestionan e implementan proyectos y acciones, a pesar de las barreras formales e institucionales que limitan o incluso no dan marco legal a muchas de esas relaciones.’” (MALLMANN, I.; CLEMENTE, I., 2017: 11)

Constata-se, portanto, que o principal empecilho para que a cooperação fronteiriça entre os dois países avance e impacte de maneira positiva no desenvolvimento, é a precária institucionalização das relações. As estruturas de gestão com autonomia operativa e recursos são basicamente inexistentes e, apesar da existência de foros de debates e de uma descentralização política, principalmente no Uruguai, que tem a intenção de democratizar o Estado e aumentar a participação da sociedade civil nos processos governamentais, ouvindo as necessidades de cada região da maneira mais realista possível, os depoimentos coletados por Mallmann e Clemente (2017:10) no segundo semestre de 2016, apontam para a “disfuncionalidade de articulação entre os diferentes níveis de governo. Embora haja diversas instâncias de relações institucionalizadas, nenhuma apresenta efetividade necessária quanto à implementação das agendas acordadas.” (MALLMANN, I.; CLEMENTE, I., 2017: 11)

Assim, parte-se para a relação conceitual estabelecida por Ortner, de agência e poder social, vinculada às políticas de descentralização implementadas por ambos os governos e o impacto das mesmas na região da fronteira.

4. RELAÇÃO ENTRE O CONCEITO DE AGÊNCIA E O IMPACTO QUE A DESCENTRALIZAÇÃO TEM NA FRONTEIRA

³ Para mais informações, ver: “Las sociedades fronterizas: visiones y reflexiones”. (Org.) MAZZEI, Enrique. Director del Centro de Estudios de la Frontera CCI – UdelaR. Universidad de la República, Uruguay, 2017. Disponível em: <<http://desarrolloterritorial.ei.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/2017/05/Sociedades-fronterizas-WEB.pdf>>.

A revisão conceitual e teórica do conceito de agência e sobre descentralização são os temas-chave a serem discutidos nesta última seção. A descrição de Sherry Ortner, trazida na segunda seção deste artigo, mostra como a agência é uma forma de micropoder que todos possuímos, algo inerente ao ser social. A agência de cada um tensiona com a estrutura vigente, mas de maneira menos ressonante quando é praticada de maneira individual, e impactando de maneira muito mais relevante quando se conduz esse poder em conjunto (vários micropoderes na mesma direção)

No Brasil, fica claro que a descentralização política é algo que acontece desde a década de 1980, com os estados federados. O problema, no entanto, é que a participação efetiva dos cidadãos brasileiros que moram na fronteira com o Uruguai é muito baixa, até porque as decisões tomadas nos Foros de discussão acerca das situações enfrentadas na fronteira são basicamente representadas pelo Ministério de Relações Exteriores (MRE), e não por agentes estaduais ou municipais que sejam dessas regiões fronteiriças.

Portanto, o questionamento que reside aqui é que a descentralização não aumenta a agência dos indivíduos fronteiriços e que ter a decisão centralizada no MRE, na grande maioria das vezes, mina a agência que os Comitês de Fronteira e as reuniões da RAN e da GAN oferecem aos municípios fronteiriços. Mesmo o Brasil não tendo uma história política tão centralista quanto a do Uruguai, acaba centralizando as decisões em Ministérios ou discutindo questões de integração e problemáticas fronteiriças em âmbitos que muitas vezes não contam com a participação dos atores que vivenciam essas situações diariamente. Assim, mesmo que a estrutura de estados federados, em um primeiro momento, mostre-se como uma possibilidade de aumentar a agência das regiões afastadas do grande centro decisório brasileiro, isso não acontece.

No caso brasileiro, portanto, a descentralização não impacta de maneira relevante nas relações de integração fronteiriças entre ambos os países. O mesmo reflete-se no Uruguai. Ficou claro que a descentralização é uma ferramenta que busca potencializar a participação cidadã nos processos políticos uruguaios e democratizar o Estado, no entanto, percebe-se que esse fomento aconteceu, de fato, dentro do país, inclusive na participação política e é refletido nas eleições – as pessoas buscam um maior engajamento com a política e reivindicam cada vez mais suas necessidades, suas vozes, aparentemente, são ouvidas pelo governo central uruguaio, levadas até lá pelos representantes do terceiro nível do governo (alcaldías e departamentos).

Esse impacto positivo que acontece dentro das linhas territoriais do Uruguai, todavia, não se reflete da mesma maneira na faixa fronteira. Isso se dá pelo descompasso entre as agendas nacionais e locais de ambos os países, assim como pela cultura centralista que ainda é expressa na organização e operação da gestão pública. Outro agravante é são os obstáculos encontrados na validação dos entendimentos decididos nas RANs e GANs por parte do Brasil. O que Mallmann e Clemente (2017:11) apontam, é que essa governança multinível (dos dois lados) continua apresentando problemas, e torna que o relacionamento com o governo do Rio Grande do Sul, que é fluído, dificultado.

Mallmann e Clemente (2017:13) descrevem que “a solução passaria no plano binacional, de um estatuto fronteiro que habilitasse a região a receber políticas especiais adequadas as suas peculiaridades.” De acordo com uma Autoridade Nacional Uruguaia (ANU) entrevistada pelas autoras, “a solução seria a definição de uma região de fronteira por ambos os países, com um conjunto normativo comum e previsão de políticas de caráter compensatório de parte a parte e de acordo de pagamento em moeda local.”. Elas informam, ainda, que em 2010, de acordo com uma Autoridade Departamental Uruguaia (ADU) entrevistada, foi encaminhada à Chancelaria Uruguaia uma:

proposta de criação de uma nova institucionalidade que contribuisse para vencer as diferenças de organização de Brasil e Uruguai e superar a morosidade dos processos burocráticos. A ideia consiste em criar em cada ponto de fronteira uma instância executiva com representantes dos dois países que administrem a implementação dos acordos binacionais referendados de forma mais célere e desburocratizada. Seriam estruturas simples e operacionais que executariam cotidianamente a consecução das agendas aprovadas nos âmbitos políticos binacionais e que poderiam estar a cargo dos cônsules. Com isso, seria contornado o problema da inoperância dos foros binacionais que se reúnem de forma intermitente e cujas decisões passam a depender das burocracias de cada país para sua implementação.” (MALLMANN, I.; CLEMENTE, I. 2017:14)

Por fim, é importante citar que, de acordo com Mallmann e Clemente (2017:14), a partir de entrevistas realizadas com a ANU, aparentemente o governo uruguaio possui uma visão mais precisa dos problemas e das demandas locais da faixa de fronteira com o Brasil, e que “o mesmo não se passa por parte do Brasil, cujo governo central ignora ou é indiferente à realidade local cujo peso econômico e político-eleitoral é mínimo”. Assim, mostra-se claro que a descentralização de fato funcionou (e funciona) corretamente como uma ferramenta de maior envolvimento da sociedade e à qual os cidadãos e as cidadãs estão recorrendo para reivindicar suas necessidades locais – e que o próprio governo central criou estruturas para que essa dinâmica também fosse

apresentada por parte da governança multinível, dispondo de instituições que vão ao encontro do/da cidadão/ã para saber quais são as necessidades de fato.

Mallmann e Clemente (2017:15) por fim, determinam que “o peso grandes centros econômicos na definição da política externa do país, a extensão e diversidade das fronteiras e a complexidade burocrática dificultam o reconhecimento e a absorção das demandas locais pelo centro do sistema decisório.” Mas que, até o momento, não se criou o consenso binacional preciso para estabelecer instituições que estejam de acordo com as singularidades entre a fronteira Brasil-Uruguai, que necessitam de maior autonomia local e compartilhamento de soberania. A descentralização e a desconcentração no Uruguai, apesar de seu centralismo e burocracia menos complexa:

aumentaram a visibilidade das agendas periféricas perante o governo central. Contudo a atenção eficiente à região fronteiriça depende da tradução dos entendimentos binacionais – que no caso existem – em novas institucionalidades que correspondam às particularidades da fronteira. Pelo visto, o descompasso (...) dificulta essa progressão e desalenta esforços locais e regionais para fazê-la avançar. (MALLMANN, I; CLEMENTE I.; 2017:16).

Observando-se tais descrições pelo prisma da agência, como entendido por Ortner, percebe-se que o governo central, como estrutura, se flexibilizou e expandiu de maneira a incorporar a agência de seus cidadãos e cidadãs fronteiriços, de modo a reconhecer suas reivindicações de trabalhar de maneira que corresponda às necessidades e expectativas. Existe, também, uma vontade política de que essa agência possa atuar no plano transfronteiriço, beneficiando ambas as fronteiras e servindo como um grande exemplo de coordenação política e reconhecimento da agência para outros países – principalmente o Brasil. Mas é esse descompasso entre os interesses federados brasileiros – o interesse é grande no Rio Grande do Sul, mas até chegar no núcleo decisório do país, ele se perde e se desgasta – que atrapalha a agência praticada de efetiva na fronteira.

Um contraponto, positivo para a agência, é notar que os canais transfronteiriços – das “redes transfronteiriças” – continuam fluindo, e que a agência dos indivíduos no tocante a esse sentido é muito forte: mesmo que eles não contem com estruturas efetivas, aplicam sua agência por outros meios. O que mostra, portanto, que a agência que os governos pretendem aumentar (ou permitir) para certos departamentos, alcaldías e prefeituras, na fronteira, ainda assenta-se no plano discursivo, mas não práticos. Um dos motivos é uma espécie de falta de vontade de cooperação e

integração por parte do governo brasileiro, que desestimula os políticos e cidadãos uruguaios a prosseguirem entusiasmadamente com seus projetos.

CONCLUSÃO

Os resultados obtidos com a pesquisa trazem à luz do entendimento que existem práticas descentralizadoras (e desconcentradoras) que, de fato, funcionam como ferramentas de maior engajamento social e democratização do Estado, conferindo uma espécie de “atenção maior” à agenda dos cidadãos e cidadãs e os problemas que enfrentam nas localidades onde residem, no Uruguai. Mostra também que a divisão brasileira, em união, estado e município, não reflete o mesmo resultado positivo obtido no Uruguai – mesmo que as práticas descentralizadoras brasileiras sejam muito anteriores às uruguaias – com tais políticas. Mesmo não sendo um país historicamente centralista, o Brasil desempenha uma atuação que claramente demonstra que as “agências” percebidas na fronteira, pelos Comitês de Fronteira e seus representantes, são levadas adiante mas não tomadas com muita seriedade pelo governo central.

Uma das conclusões principais à qual se chegou é que uma política descentralizadora não pressupõe uma estrutura mais flexível e que aceite e considere as agências que estão mais afastadas do seu núcleo duro. O caso brasileiro mostra isso de maneira muito clara, criando obstáculos e entraves que dificultam o desenvolvimento transfronteiriço e que, de certa maneira, ignoram as populações que ali residem e o que elas necessitam.

Isso se dá principalmente porque as atenções político-econômicas brasileiras não residem nesse espaço de faixa de fronteira com o Uruguai. Os grandes estados que mais influenciam na tomada de decisões também não fazem parte desse esquema (referindo-me, aqui, ao binômio Rio de Janeiro – São Paulo). Ao diminuir a representação dos estados que vivenciam essas questões, as mesmas são deixadas de lado e vão perdendo o fôlego, o que leva às sociedades transfronteiriças se organizarem de uma maneira não governamental, mas que atende às suas necessidades.

Por fim, de um lado, tem-se um Estado mais “sensibilizado” com a participação social e o reconhecimento de seus cidadãos e cidadãs no processo decisório, com fome e vontade política de criar instituições binacionais que trabalhem pela integração, reconhecendo e legitimando os micropoderes (agências) de suas comunidades periféricas. E, do outro, se encontra um Estado cuja burocracia é tão densa e complexa que ela atrasa os projetos de desenvolvimento e integração social, ignorando a agência de grande parte de suas comunidades localizadas na faixa de fronteira, e

que acaba lesando suas próprias políticas de descentralização e a função delas de dar mais espaço e voz àqueles/as que necessitam, o que gera um descontentamento muito grande para com a estrutura (o governo central).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLENDE, Rafael Alvariza. “Um balanço da relação entre Uruguai e Brasil: evolução, convergências e integração”. In: Konrad Adenauer Stiftung, online, [20--]. Disponível em: <http://www.kas.de/wf/doc/kas_42728-1522-5-30.pdf?151006202204>. Acesso em 26/06/2017.

CARDARELLO, A.; ABRAHAN, M.; FREIGEDO, M.; VAIRO, D. “*Mucho ruido... y algunas nueces. Los vaivenes de la descentralización en la administración Vázquez (2005-2010)*”. Mancebo, M. E.-Narbondó, P. (Coord.) **Reforma del Estado y políticas públicas en la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos**. Pág. 54 a 74. Montevideo, novembro de 2010. ICP-CLACSO- Fin de Siglo (en prensa).

MALLMANN, Izabel; CLEMENTE, Isabel. **Descentralização e federalismo em processos de cooperação transfronteiriça. O caso de Brasil e Uruguai**. Apresentado em 9º Congresso ALACIP. Montevideo, julho, 2017. Acesso em: 02/07/2017.

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay (MRE). **Políticas de frontera: construyendo integración**. Montevideo, 4/12/12. Disponível em: <<http://www.mreee.gub.uy/frontend/page?1,inicio,ampliacion-actualidad,O,es,0,PAG;CONC;128;2;D;politicas-de-frontera-construyendo-integracion;3;PAG>>. Acesso em: 26/06/2017.

ORTNER, Sherry. **Conferências e Diálogos: saberes e práticas antropológicas** – 25ª Reunião brasileira de Antropologia (2ª, Goiânia: 2006). Nova Letra, 2007, 284p. Disponível em: <<http://www.abant.org.br/conteudo/livros/ConferenciaseDialogos.pdf>>. Acesso em 29/06/2017.

PUCCI, A. S. **O Estatuto da Fronteira Brasil – Uruguai**. (Tese de doutorado), 332 pág. – Instituto Rio Branco. Brasília: FUNAG, 2010. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/685-O_estatuto_da_frontera_brasil_uruguai.pdf>. Acesso em: 20/05/2017.