

A Influência do Método de Criação de Consenso sobre o Processo e os Resultados Políticos da Negociação no Caso Brasil-Uruguai por Possível Poluição Transfronteiriça (1990-2002)

Autoria: Yann Igor Pierre Georges Duzert, Daniel Enrique Rótulo Decuadra

RESUMO:

Este artigo analisa a gestão social e ambiental da negociação entre o Brasil e o Uruguai ligada à poluição transfronteiriça emitida pela central termoeletrica de Candiota, no estado Rio Grande do Sul. Este é um caso interessante de resolução de disputa pública envolvendo vários *stakeholders* dos dois países, cuja análise crítica revela a falência da gestão da crise e a possibilidade de resolução de grande parte do problema por meio da técnica de criação de consenso desenvolvida pelo MIT-Harvard Public Disputes Program. Os autores modelaram as soluções escolhidas para facilitar a tomada de decisão em grupo e a criação de consenso através da procura conjunta de dados e da gestão de conversas difíceis, da mídia e do público demandante.

1..0...0.0.0.0. Introdução

Este artigo relata a negociação bilateral Brasil-Uruguai para a resolução de uma possível contaminação transfronteiriça e dos problemas causados pelo impacto ambiental da implantação da usina termoeletrica de Candiota, a 30 km do município de Bagé, no Rio Grande do Sul, e a 40 km da fronteira com o departamento de Cerro Largo, no Uruguai. Essa usina foi apoiada pelo governo federal do Brasil para aumentar a oferta potencial de energia elétrica no Rio Grande do Sul (Dal Molin, 1994; Ferrer, 1998). O conflito nasce do fato de que a emissão de carvão na região da usina é a maior do Brasil: 12 bilhões de toneladas. Os focos mais relevantes de poluição da usina estão ligados à exploração de carvão da Companhia Riograndense de Mineração (CRM), que se encontra muito próxima da termoeletrica (Andrade, 1985; Fiedler, 1987; Fiedler et al., 1990; Martins & Zanella:1990; Schultz, 2001; Tor et al., 1992). Alguns cientistas brasileiros demonstraram preocupação com a emissão de SO₂ e NO₂ em grandes quantidades, provocando a formação de chuvas ácidas até no Uruguai.

Os dados foram levantados pela empresa e gerou polêmica com o público demandante e protestos contra a ameaça causada pela usina. A negociação foi levada a cabo no âmbito dos comitês de fronteira Brasil-Uruguai (Artigas-Quaraí, Rivera-Santana do Livramento, Rio Branco-Jaguarão e Chuí-Santa Vitória do Palmar), que foram criados em 1989 e funcionaram até 1997. Ali o problema de Candiota foi discutido em cinco reuniões (conforme consta das atas dos comitês de fronteira Brasil-Uruguai). Problemas ambientais de diversos tipo ocuparam um lugar de relevância, mas a falta de legitimidade jurídica e de capacidade institucional dos comitês para resolvê-los resultou em um alto grau de ineficiência.

Este artigo relata como foi a desativação desse mecanismo institucional bilateral (Pérez del Castillo, 1995; Valenciano, 1995) e sugere uma técnica usada pelo MIT-Harvard Public Disputes Program (Susskind, 1999; Raiffa 1982) para resolver este tipo de disputas públicas, incluindo público demandante (Susskind, 1996), gestão de conversas difíceis (Patton, 1992), procura conjunta de dados e mediação para criação de valor (Bazerman et al., 2001; Kolb 1994) e tomada decisões racionais (Bazerman & Neale, 2002).

2. Atores participantes do processo, estratégias e fatores do contexto

Os atores que participaram direta ou indiretamente do processo da tomada de decisão, da negociação e da implementação das políticas públicas ambientais, programas e projetos de regulação da empresa UTPM foram de naturezas e tipos distintos: instituições públicas e privadas, organizações, ONGs, grupos de poder e *stakeholders*.

Os atores implementaram estratégias utilizando distintos meios e táticas para atingir seus objetivos na negociação e na implementação (Elmore, 1987; Pruitt, 1995).

No Brasil, os principais atores participantes na negociação foram:

- ❑ do Executivo federal: Presidência da República; Secretaria de Meio da Presidência, posteriormente, Ministério do Meio Ambiente; Ministério de Minas e Energia; Ministério das Relações Exteriores; CGTEE, empresa proprietária da Usina de Candiota, vinculada ao Ministério das Minas e Energia;
- ❑ do Executivo estadual do Rio Grande do Sul —governadores; Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE), proprietária da usina até 1998; Fepam, órgão de controle ambiental do estado; Secretaria do Meio Ambiente (Sema); Secretaria de Minas e Energia; Cientec, vinculada à Secretaria de Ciência e Tecnologia; Companhia Riograndense de Mineração (CRM), proprietária da mina de Candiota;
- ❑ Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul;
- ❑ do nível municipal —municípios de Bagé e de Candiota (este último criado em 1992), em particular as secretarias de Saúde e Meio Ambiente desses municípios; Agência da Lagoa Mirim, vinculada à Universidade Federal de Pelotas;
- ❑ do setor acadêmico —Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Universidade Federal de Santa Catarina; Urcamp; Universidade Federal de Pelotas; Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul;
- ❑ *stakeholders* primários e relevantes — produtores de gado da região de Bagé; Grupo Votorantim e Cimbagé, empresas localizadas no município de Candiota, perto da usina.

No Uruguai, os principais atores foram:

- ❑ do Executivo federal —Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA); Ministerio de Relaciones Exteriores; Laboratorio Tecnológico del Uruguay (Latu), organização pública que implementou o projeto de Qualidade do Ar no Uruguai; Instituto de Preservación del Medio Ambiente, vinculado ao Ministerio de Educación y Cultura, extinto em 1990, quando foi criado o MVOTMA; Comisión de la Cuenca de la Laguna Merín, Sección Uruguay, vinculado ao Ministerio de Transportes y Obras Públicas;
- ❑ do Legislativo federal: políticos das câmaras de senadores e deputados; Comisión de Medio Ambiente de la Cámara de Senadores y de Diputados;
- ❑ do Executivo municipal: Intendencia de Cerro Largo, onde foi percebido pela primeira vez o risco da chuva ácida que vinha de Candiota; Intendencia de Treinta y Tres; Congreso Nacional de Intendentes;
- ❑ do Legislativo departamental: juntas departamentais de Cerro Largo, Treinta y Tres, Río Negro;
- ❑ sociedade civil —ONG Pro Condiciones de Vida de Cerro Largo, primeira organização no Uruguai que realizou um estudo sobre a chuva ácida;

- *stakeholders* —intendentes e políticos interessados na resolução do problema ambiental; população local, que é o ator receptor do (possível)dano ambiental gerado pela UTPM.

3. Técnicas de criação de consenso e aplicações no caso Brasil-Uruguai

O caso será analisado com base nas teorias da negociação e da formação de consensos para a resolução de disputas públicas. Essas teorias têm um objetivo de tipo normativo, tornando possível aplicar seus métodos e princípios a casos particulares (Raiffa: 1982) e utilizá-los como modelos referenciais para atingir os melhores resultados. A negociação —do ponto de vista analítico —tem sido caracterizada como uma situação de interdependência entre os interesses de distintos atores (institucionais, grupos, indivíduos), pela qual cada um precisa do outro para poder conseguir os seus próprios objetivos (Fischer & Ury, 1982; Lewicki, 1997; Lax, & Sebenius, 1994).

A literatura sobre o tema da construção de consenso (*consensus building*) também fornece elementos analíticos e normativos relevantes para serem aplicados na resolução de problemas e disputas entre atores, grupos, organizações e indivíduos (Susskind & Field, 1996). Muitos desses princípios têm sido propostos para a resolução de problemas ambientais internacionais e, especificamente, para a formulação de tratados ambientais internacionais (Susskind, 1994; Susskind et al., 1992). Susskind tem proposto uma metodologia de análise de negociações ambientais internacionais (Susskind et al., 1990) com base mais em dados econômicos e científicos do que em interesses políticos e arbitragem.

O caso aqui analisado também apresenta uma resolução de conflito baseada em dados científicos e econômicos, acompanhada da despolitização do problema. No Brasil a politização da contaminação de Candiota ficou restrita ao âmbito local municipal e a *stakeholders* da região. A participação e o interesse político foram em relação às condições irregulares da assinatura do contrato da CEEE com a empresa francesa Alsthom, em 1981, para a construção de Candiota III (CPI da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1992).

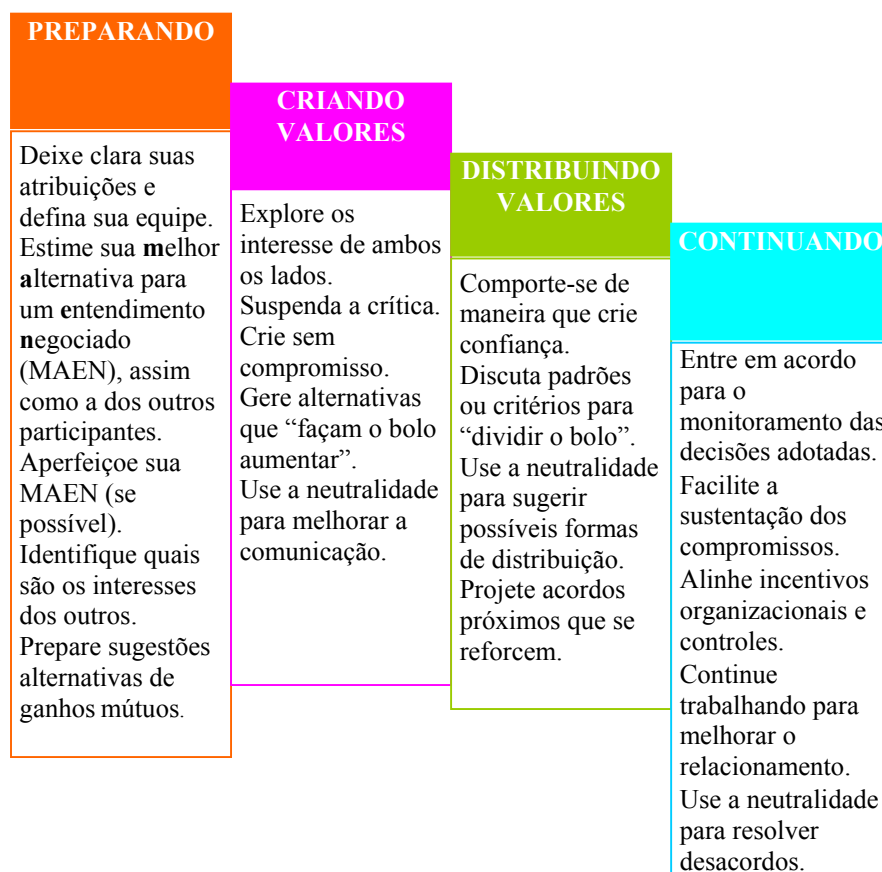
O processo alimentou o crescimento do poder técnico (com ênfase nos monitoramentos como instrumento único da resolução do problema ambiental), em detrimento do fator político.

No nível doméstico do Uruguai, o risco do dano ambiental gerado pela UTPM era percebido de maneira diferente pelos atores políticos locais, ONG Cerro Largo, população e mídia, por um lado, e pelos técnicos da Dinama do MVOTMA, por outro. Isso aumentou a dificuldade em incorporar o primeiro grupo no processo de tomada de decisão na negociação. Os negociadores e decisores da Dinama deram ao processo um perfil excludente, que era funcional no que diz respeito aos interesses do governo brasileiro, em particular dos segmentos da política exterior, no sentido de despolitizar o assunto.

Dessa forma, houve uma coincidência de interesses entre Brasil e Uruguai – pelos motivos já mencionados, de desenvolver uma *estratégia cooperativa*, que não criasse um conflito político bilateral.

A técnica de criação de consenso está esquematizada na figura 1.

Figura 1
Técnica de criação de consenso

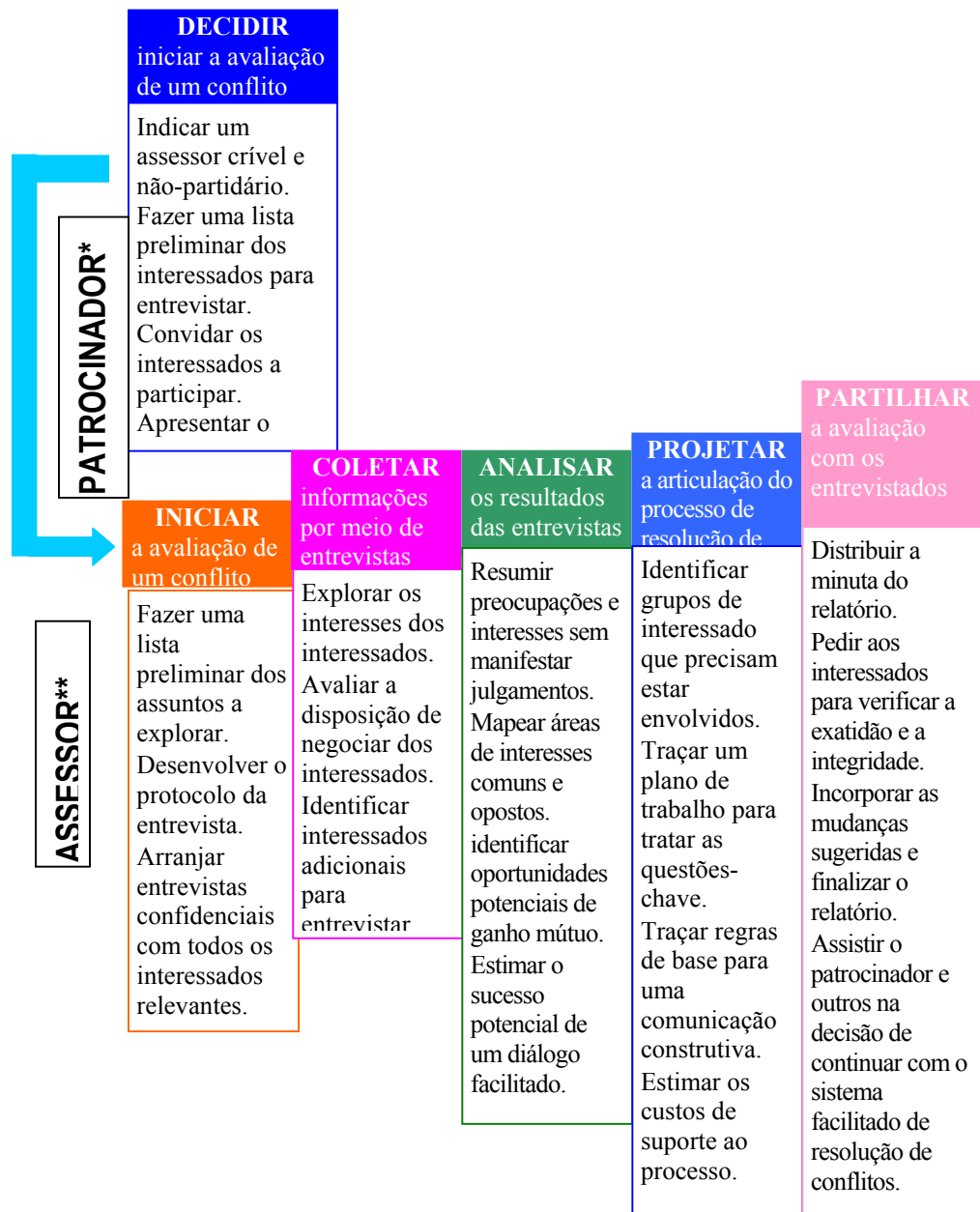


No caso das negociações Brasil-Uruguai, o uso de um elemento neutro foi adotado para facilitar a tomada de decisão, estabelecer uma procura conjunta de dados e organizar um esforço de mediação.

4. Análise comparativa entre o método de construção de consensos e o método desenvolvido entre Brasil e Uruguai: problemas e impactos

Nesta seção serão apresentados alguns princípios e técnicas selecionados e aplicáveis ao caso em estudo e analisado o método seguido pelos governos do Brasil e do Uruguai para a resolução do problema ambiental. A formatação da gestão do caso está representada na figura 2.

Figura 2
Formatação da gestão do caso em estudo



*Um patrocinador é um indivíduo ou organização interessados em avaliar a possibilidade de um diálogo facilitado.

** O assessor precisa ser neutro, imparcial e experiente na resolução de conflitos.

4.1 Alguns princípios e técnicas do método aplicáveis ao caso de negociação Brasil-Uruguai

O método de resolução de disputas públicas e de construção de consensos tem sido usado com sucesso, inclusive na resolução de disputas públicas e, especificamente, na área da diplomacia ambiental internacional (Fischer & Ury, 1982; Raiffa, 1982; Susskind, 1994; Susskind & Field, 1996; Susskind et al., 1990).

Alguns dos princípios fundamentais e técnicas do método de resolução de disputas públicas que podem ser aplicados à negociação Brasil Uruguai para a resolução do problema de possível contaminação transfronteiriça são discutidos a seguir.

- ☐ Deve-se abrir o processo de pré-negociação a todos os atores interessados na resolução do problema.
- ☐ Deve-se criar um foro de discussão no qual participem todos os atores em igualdade de condições.
- ☐ As questões de complexidade técnica, como a medição da chuva ácida, são fontes de dificuldades adicionais para a resolução de problemas. O acordo deve estar baseado numa mesma tecnologia, evitando-se mudanças constantes de técnicas e os custos de implementação decorrentes.
- ☐ Deve-se contar com um monitoramento único.
- ☐ Deve-se procurar uma fonte de informação neutra, na qual todas as partes envolvidas na negociação confiem, por meio do *joint fact finding*: uma universidade estrangeira ou a assistência técnica internacional de especialistas, por exemplo. As informações e análises devem estar facilmente disponíveis.
- ☐ É necessário que a população ou os atores relevantes —cujo grau de percepção de risco é elevado —tenham acesso aos dados científicos necessários, sem os quais aumenta a dificuldade de se chegar à resolução do problema.
- ☐ Deve existir uma relação de participação de atores locais, como acontece com a ONG Pro Condições de Vida de Cerro Largo, que fez o único monitoramento de chuva ácida no Uruguai acessível ao público.
- ☐ Os resultados dos avanços na negociação devem estar facilmente disponíveis ao público e ser compartilhados e discutidos com todos os atores.
- ☐ Deve existir uma estratégia clara de relacionamento e canais de comunicação muito abertos com a imprensa, para a qual devem ser passados os dados obtidos dos monitoramentos. É aconselhável a existência de um só porta-voz. Isto evita que a imprensa aumente a dimensão de risco do problema sem fundamentos científicos adequados.
- ☐ Na resolução de questões ambientais que exigem a participação de técnicos, deve existir um equilíbrio entre o conhecimento especializado (a “ciência”) e a política. O desequilíbrio produz efeitos sobre o processo, seja “tecnificando”, seja “politizando” o processo (Lee, 1993).
- ☐ Para reduzir o grau de incerteza, deve-se assinar “contratos de contingência” enquanto ocorre a negociação. Isso cria para os atores envolvidos a obrigação de assumir responsabilidades e ações antes de conhecer os resultados dos monitoramentos. Por exemplo: diminuir a queima de carvão na UTPM para reduzir a emissão de material particulado e de gases contaminantes, como SO₂ e CO₂.

4.2 Diagnóstico da negociação

A negociação foi marcada pela falta de transparência —e de acesso público aos resultados dos monitoramentos—, principalmente no Uruguai, país cuja população nunca foi oficialmente informada sobre os monitoramentos implementados até 2002 (Gudynas, 1996).

Esse problema foi aumentado pela tecnificação do processo, já que o objetivo fixado pela Ata de Jaguarão (1990) ficou centrado na procura de informação conjunta para poder determinar a existência ou não de chuva ácida e poluição transfronteiriça.

O único instrumento de política pública ambiental utilizado foi a realização de monitoramentos de diversos tipos (Elmore:1987), exigindo um saber técnico que aumentou a legitimidade e o poder dos “expertos” (Fiorino: 1995).

O método de negociação desenvolvido também sofreu pela falta de procura conjunta de dados (*joint fact finding*) e pela multiplicidade de monitoramentos produzidos por distintos atores interessados na negociação (Susskind & Field,1996). Os atores envolvidos no processo de tomada de decisão optaram por resolver o problema de duas formas: primeiro, pela implementação de um monitoramento conjunto previsto na Ata de Jaguarão (1990) e, depois, pela troca de informações, incluindo monitoramentos, EIA-Rimas e experiências dos Estados quanto à legislação ambiental, entre outros. No entanto, em relação aos monitoramentos, cada ator realizou seus próprios, tendo sido implementados os discriminados a seguir.

Monitoramentos conjuntos binacionais

Foram realizados monitoramentos da qualidade das águas superficiais no Uruguai e no Brasil (1992-94).

Monitoramentos oficiais implementados por atores públicos participantes da negociação no Brasil

No nível federal, o Ministério de Minas e Energia financiou um monitoramento coordenado pela Japan Agency of International Cooperation (Jica) que acabou em 1997 (Jica, 1997).

No nível estadual, foi realizado um estudo, coordenado pela CEEE (proprietária, na época, da UTPM) e implementado pela Universidade Federal de Santa Maria, para a formulação de modelos de dispersão de poluentes da UTPM, com base em dados climatológicos e meteorológicos da região (CEEE-UFSM,1997). Como resultado, foi organizado um seminário internacional na Unesp, em 1998, sobre modelos de dispersão dos ventos na região de Candiota, coordenado pela própria CEEE e pela UFSM. Depois da federalização da UTPM, a CGTEE, atual proprietária da empresa, apresentou seus próprios dados do monitoramento da qualidade do ar, no Plano Ambiental para a Usina de Candiota II (1998).

Monitoramentos implementados por atores interessados na negociação no Uruguai

Um monitoramento da qualidade do ar na Região Nordeste do país foi implementado conjuntamente pela Dinama e pelo Latu (1997-2001).

Outras informações fornecidas pelos atores brasileiros na negociação

Foram produzidos dois EIA-Rimas para licenciamento ambiental da construção de Candiota III (1989 e 1996)

5. O método de resolução consensual do problema entre Brasil e Uruguai e algumas debilidades relevantes do desenho institucional

Casos de disputas ambientais transfronteiriças como este nascem da existência de um Estado emissor (agente poluidor) e um Estado receptor. O primeiro gera o dano ambiental e cabe ao segundo provar que o dano existe e que o outro Estado é responsável por ele. As possíveis soluções disputas desse tipo, do ponto de vista internacional são:

- ☐ a assinatura de um acordo com uma autoridade internacional que tenha poderes especiais de decisão no processo da negociação;
- ☐ a negociação diplomática bilateral, que é a opção adotada no caso em estudo;
- ☐ a arbitragem;
- ☐ a assinatura de um acordo de tipo regional, como é o caso da LRTAP, na Europa (Wenner, 1995; Winham, 1995).

As soluções mais comuns para estas disputas internacionais são a negociação internacional e a arbitragem. Os Estados-nações estão propensos a aceitar essas soluções porque são as que menos ameaçam sua soberania (Susskind, 1994).

No caso da negociação Brasil-Uruguai, o arcabouço institucional e a metodologia para resolver o problema foram muito frágeis e careceram de alguns elementos relevantes, prescritos pelos métodos de resolução de disputas internacionais. Alguns desses problemas são analisados a seguir.

O processo teve baixo grau de institucionalização. A Ata de Jaguarão, assinada em 1990, sequer tem um valor jurídico internacional vinculante dos Estados. É uma declaração de intenções, que não precisa de ser ratificada pelos parlamentos nacionais dos Estados, tendo sido assinada pelos diretores das agências governamentais ambientais (Ibama e Dinama) de cada país.

Não foi previsto um cronograma claro para a negociação, fixando prazos para o cumprimento de obrigações por ambos os Estados, bem como não havia uma secretaria técnica que disseminasse a informação (Ata de Jaguarão, 1990).

Não se previram “contratos de contingência”, que, segundo a teoria da negociação, fornecem um maior grau de certeza às partes sobre os resultados a serem alcançados. Os contratos de contingência criam a obrigatoriedade prévia de cada um dos participantes aceitar os resultados dos monitoramentos realizados —que deveriam ser únicos, segundo a teoria—, dando, desta forma, solução ao problema e estabilidade ao acordo conseguido (Fischer, 1982; Susskind, 1996).

Isto também mostra que a “negociação do processo” foi muito imprecisa nos objetivos fixados e muito programática, deixando um amplo espaço de opções para cada uma das partes. Toda negociação tem um duplo aspecto: é uma “negociação sobre o conteúdo” (neste caso, a existência ou não de poluição transfronteiriça) e é uma “negociação sobre o processo” (a forma de conduzir a negociação sobre o conteúdo). É fundamental haver um consenso entre as partes sobre as regras da negociação. Por exemplo: uma regulamentação mínima sobre a forma, as datas e a frequência da realização das reuniões técnicas (Fischer, 1982).

Houve imprecisão quanto às obrigações, falta de sanções por seu não-cumprimento e incentivos para cumpri-las e ausência de um cronograma mais detalhado. Algumas variáveis e dimensões “críticas” para que os Estados cumpram os tratados internacionais ambientais são:

- ☐ um sistema de implementação e de “monitoramento da implementação” previsto no próprio acordo (ausentes nos acordos assinados entre Brasil e Uruguai);
- ☐ determinação de obrigações e objetivos precisos (também ausentes, já que da Ata de Jaguarão surge apenas um programa de trabalho conjunto de tipo consensual);

- ❑ definição de requisitos especiais para a elaboração dos relatórios nacionais ou para o intercâmbio de outras informações entre os Estados (não há neste caso nenhum tipo de requisito e nem mesmo obrigatoriedade de emissão de relatório);
- ❑ incentivos para que os Estados cumpram as obrigações —a inexistência de obrigações nos acordos leva à ausência de sanções (Weiss & Jacobson: 1999).

A ausência de um acordo obrigatório deixou abertas opções para o Brasil e o Uruguai e aumentou a influência “doméstica” dos processos. A negociação —que durou 12 anos — careceu de instrumentos institucionais para prevenir mudanças muito grandes nos cenários político, institucional e econômico e, dessa forma, mitigar essas variações, que têm um alto grau de influência sobre o processo e seus resultados. Neste sentido três fatores domésticos, acontecidos no Brasil nesse período, mostram a fragilidade do arcabouço institucional previsto:

- ❑ o impacto da federalização da UTMP, que passou da CEEE para a União, mudando, de forma relevante, o poder dos atores na negociação e a relação entre agente regulador (Fepam/Ibama) e agente regulado (UTMP) (Scheberle:1998);
- ❑ a privatização da UTPM, dando maior grau de liberdade na estratégia da empresa regulada;
- ❑ o aumento das dificuldades brasileiras em gerar energia suficiente para atender à demanda; a política energética para o atendimento dessa demanda inclui a construção de novas usinas, entre elas Candiota III.

6. Gestão do público demandante e da mídia

A negociação careceu de uma política clara de comunicação cooperativa “*win-win*” (de ganhos mútuos) para os meios de comunicação (Susskind & Field, 1996). Não foi estabelecido um porta-voz especial —seja um para cada Estado ou um só para ambos —para comunicar os resultados dos estudos realizados e informar sobre o processo da negociação, com clareza e transparência.

A ausência desse mecanismo produziu dois efeitos relevantes:

- ❑ deixou a mídia sem uma fonte segura de informação, fazendo com que os distintos meios de comunicação estabelecessem suas próprias estratégias de procura de fontes e continuassem caracterizando o processo segundo sua própria percepção, sem contar com comunicados especiais oficiais ou folhetos informativos sobre a evolução do tratamento do problema; a carência de um interlocutor oficial levou a mídia muitas vezes a construir um discurso contraditório;
- ❑ principalmente no caso do Uruguai, criou um contexto institucional favorável a que a mídia continuasse por anos com um discurso gerador de dúvidas sobre a credibilidade do processo de negociação, caracterizando o problema como de risco ambiental significativo, apesar dos resultados dos monitoramentos oficiais, que foram mostrando o contrário.

A solução de um problema/disputa ambiental não se mede pelos simples resultados técnicos e instrumentos de política pública utilizados. Um exemplo são os monitoramentos. Os resultados se medem por fatores de tipo político e, numa negociação ambiental, os resultados técnicos dos monitoramentos são só um instrumento da política pública. Numa negociação ambiental, assim como em outras, os resultados são decorrentes do método adotado para a construção do consenso político necessário e imprescindível a uma solução satisfatória para todos os atores envolvidos.

Conclusões

Este artigo demonstrou a influência do método de negociação desenhado e implementado no caso Brasil-Uruguai sobre o processo e os resultados políticos da negociação.

O estudo de caso mostrou a relevância da análise dos processos de negociação ambiental internacionais numa perspectiva que revele o peso dos aspectos políticos e administrativos.

Em particular, o artigo demonstrou a relevância do método de negociação tanto sobre o processo da negociação quanto sobre os atores e as estratégias implementadas para conseguir os resultados desejados.

Em relação ao processo, ficou demonstrado que a metodologia —seja consciente, seja inconscientemente —sempre existe como tal e delimita o processo e sua evolução, a fixação de algumas regras e a ausência de certos elementos básicos. A perspectiva de resolução de disputas tomada como referência neste artigo é o resultado de uma acumulação de pesquisas que aconselham certas práticas para atingir resultados mais eficientes e estáveis (Fischer & Ury, 1982; Sussking & Field, 1996), criando valor (Mnookin, 2000) e cooperação ao longo prazo.

A análise da negociação ambiental no caso Brasil-Uruguai também revela que o tipo de perspectiva para a resolução do problema tem influência sobre a evolução do processo e as estratégias dos atores.

As dimensões mais relevantes da perspectiva adotada são: a forma de tomada de decisão; o método de negociação proposto; o tipo de instrumentos utilizados; os atores legitimados para participar; a transparência do processo; a política de relações com a mídia; o tipo de atores interessados. Essas dimensões são construtoras do processo de negociação e criam um contexto no qual os atores interagem com suas respectivas estratégias.

Essa perspectiva criou um “contexto de negociação” que favoreceu a atomização e fragmentação de interesses e atores, configurando um cenário complexo de atores, cada um perseguindo seus próprios objetivos, o que dificultou a criação de um consenso amplo que fosse capaz de gerar um acordo mais efetivo e inclusivo de todos os interesses.

O caso também demonstrou a relevância da formulação de uma estratégia adequada com a imprensa. Não houve uma estratégia de relacionamento claramente planejada, o que levou a imprensa a não participar do processo e a criar uma visão deturpada da negociação. Muitas vezes isto significou a publicação de percepções de atores com pontos de vista muito diferentes e, às vezes, contraditórios. O silêncio oficial sobre os resultados dos monitoramentos implementados tem sido uma tática de relacionamento geradora de desconfiança sobre a evolução da negociação, inclusive por parte da própria imprensa e de atores no Uruguai, que perceberam o problema de poluição ambiental gerado pela UTPM como de alto risco para a saúde da população e para o país. A estratégia formulada para mudar essas percepções foi a “despolitização” e desmobilização públicas.

A perspectiva adotada para a resolução do problema influi, finalmente, sobre os resultados políticos da negociação, que se encontra num “impasse”, baseada na idéia de que, na medida em que os resultados obtidos através dos monitoramentos técnicos não têm mostrado níveis de poluição transfronteiriça significativos, o problema está perto de ser resolvido. Na realidade, o problema aqui é de outra natureza: é a falta de uma estratégia política adequada que possa criar um consenso entre todos os atores envolvidos. Um acordo baseado nesse consenso parece, hoje, ainda mais difícil de conseguir.

8. Recomendações práticas

A perspectiva adotada para a resolução de um problema ambiental é determinante dos processos de negociação e dos resultados que podem ser obtidos. É aconselhável que os tomadores de decisão analisem e procurem melhorar essa perspectiva, adotando medidas que atinjam resultados mais eficientes. No caso Brasil-Uruguai, algumas dessas medidas são:

- ❑ melhorar a estratégia de relacionamento com a imprensa e informar sobre tudo o que foi negociado até hoje por intermédio de um porta-voz oficial das negociações;
- ❑ melhorar a integração do núcleo de tomada de decisões sobre a negociação, aumentando sua importância política por meio da presença de diplomatas de primeiro escalão, de forma a obter o equilíbrio entre ciência e política;
- ❑ melhorar a dimensão jurídico-institucional através da assinatura de acordos de contingência específicos e protocolos com um valor jurídico de maior obrigatoriedade que ajudem a aumentar as obrigações assumidas pelos distintos atores de ambos os Estados;
- ❑ melhorar o tipo de participação de atores, ampliando o grupo de tomada de decisões — convidar uma ONG brasileira e outra uruguaia, que atuem como observadoras do processo; incluir representantes locais em situação de risco de poluição ambiental gerada pela UTPM, tanto do Uruguai quanto dos municípios brasileiros influenciados pelo pólo energético de Candiota: Candiota, Bagé e Hulhas Negras;
- ❑ formular uma política conjunta de educação para a população próxima a essa região, com o objetivo de mostrar a complexidade do fenômeno da chuva ácida e as providências a serem tomadas em situação de risco, bem como demonstrar que, em alguns casos, a UTPM pode não ser a causadora de certos fenômenos; assim, busca-se diminuir a percepção de risco dos atores com menores níveis de conhecimentos sobre o assunto.
- ❑ criar canais de comunicação diretos entre a população da região e órgãos oficiais locais, de forma a produzir um serviço de informação e poder agir em casos de denúncias, comprovando-as ou não.

Bibliografia

Obras consultadas

- ANDRADE, Antonio. *Características traço do carvão de Candiota e impactos ambientais*. 1985. Dissertação (Mestrado) —Universidade Federal de Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- BAZERMAN, M.; BARON, J.; SHONK, K. *You can't enlarge the pie: the psychology of ineffective government*. Basic Books. 2001. ; NEALE, M. *Negotiating rationally*. Free Press, 1992.
- DAL MOLIN. *História de Candiota*. Porto Alegre: Tchê, 1994.
- EIA. *Rima. Diagnóstico sobre el complejo termoeléctrico de Candiota*. Porto Alegre: Cientec, 1996. v. 1.
- ELMORE, Richard. *Instruments and strategy in public policy*. *Policy Studies Review*. v., 7, n. 1, 1987.
- FAURE, Guy. The negotiation process. In: KREMENIUK (coord). *Perspectives, approaches, and issues in international negotiation*. Luxembourg: Iiasa, 1995.
- FEPAM. *Carvão e meio ambiente*. Porto Alegre: Fepam, 2002.
- FERRER, Tânia Rodrigues. *Candiota: de luzes e de sombras*. 1998. Dissertação (Mestrado) —PUC-RS, Instituto de Filosofia e Ciencias Humanas, Porto Alegre.
- FIEDLER, Haidé. *A exploração da mina de Candiota e seus impactos ambientais*. 1987. Tese (Mestrado) —UFRGS, Porto Alegre.

____ et al. Meio ambiente e complexos carboelétricos: o caso de Candiota. *Ciência Hoje*, v. 12, n. 38, 1990.

FIORINO, Daniel. *Making environmental policy*. University of California Press: 1995.

FISCHER, Roger; Ury, William. *Como negociar sin ceder*. Barcelona: Nuevo Siglo, 1982.

____ ; ____ ; Patton, B. *Chegar ao sim*. Rocco. 1998.

GREENDLE, Merylin. *Capacity building in developing countries*. 1995.

GUDYNAS, Eduardo. Democratización de la información y política ambientales. *Cuadernos de Marcha*, n. 118, Montevideo, 1996.

____. *Incertidumbre, riesgo y conocimiento experto*. Montevideo: Claes, 2000.

KEOHANE; NYE. *Poder e interdependencia entre las naciones. La política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1977.

KOLB, Deborah. *When talks work: Profile of mediators*. Jossey Bass, 1994.

LAX, D.; SEBENIUS. *The manager as negotiator*. Boston: Cambridge, 1994.

LEE, Kai N. *Compass and gyroscope. Integrating science and politics for the environment*. Washington, D.C., Island Press: 1993.

LEWICKI. *Negotiation*. Lexington Books, 1997.

MARTINS, Renato; ZANELLA. Estudo analítico ambiental na região carboenergética de Candiota, Bagé (RS). *Ciência e Cultura*, Porto Alegre, v. 42, n. 3/4, p. 264-290, 1990.

MIGLIAVACCA, Daniela. *Poluição do ar e acidificação na região de Candiota*. 2001. Tese (Engenharia ambiental) —PUC-RS, Porto Alegre.

MITCHELLAND, R.; BERNAUER, Thomas. Empirical research on international environmental policy: designing qualitative case studies. *Journal of Environment & Development*, Sage, v. 7, n. 1, Mar. 1998.

MNOOKIN, R. *Beyond winning: negotiating to create value in deals and disputes*. Cambridge: Harvard University Press, 2000.

MNOOKIN, R.; SUSSKIND, L. *Negotiating on behalf of others: advice to lawyers, business executives, sport agents, diplomats, politicians and everyone else*. Sage, 1999.

NAJAM, Adil. *Learning from the literature on policy implementation: a synthesis perspective*. Luxembourg: Iiasa, 1995. (Working Paper, 95-61).

PATTON, B. *How to manage difficult conversation*. Penguin Books, 1992.

PECCI, Alketa. A reforma do setor elétrico. Uma análise de redes. 1999. Dissertação (Mestrado) —FGV, Rio de Janeiro.

PÉREZ DEL CASTILLO, Gonzalo. *Análisis de la experiencia de los comités de frontera Brasil-Uruguay*. Montevideo: Cefir, 1995. (Documentos de Trabajo).

PRUITT, Dean. The actor's approach in international negotiation. In: KREMENIUK (coord.). *Perspectives, approaches, and issues in international negotiation*. Luxembourg: Iiasa, 1995.

PUTNAM, Robert. The two-level of analysis in international negotiations. *International Organization*, v. 8, n. 122, 1992.

RAIFFA, H. *The art and science of negotiation*. Cambridge: Harvard University Press, 1982.

RÓTULO, Daniel. Las negociaciones Uruguay Brasil por las listas de excepciones en el Mercosur. *Mercosur, Mes a Mes*, Montevideo: Udelar, 1996.

____. Implementación de los acuerdos Brasil Uruguay para la resolución de la posible polución transfronteriza generada por la UTPM (1990-2002). Porto Alegre: Cladea, 2002.

SCHEBERLE, Denise. Partners in policymaking: forging effective federal-state relations. *Environment*, v. 40, n. 10, Dec. 1998,

- SCHROEER, William. Progress toward Canadian-U.S. acid rain control. In: SUSSKIND, L. et al. (eds.). *Nine cases in international environmental negotiation. The MIT-Harvard Public Disputes Program*. Cambridge, MIT Press: 1990.
- SCHULTZ, José Paulo. 2001. Dissertação (Mestrado) —Escola de Administração, UFRGS, Porto Alegre.
- STRECK, Carla. *Poluição ácida das águas superficiais da região de Candiota*. 2001. Dissertação (Mestrado em engenharia ambiental) —PUC-RS, Porto Alegre.
- SUSSKIND, Lawrence E. *Environmental diplomacy. Negotiating more effective global agreements*. New York: Oxford University Press, 1994.
- _____. *Breaking the impasse: consensual approaches to resolving public disputes*. New York: Free Press, 1996.
- _____. *The consensus building handbook: A comprehensive guide to reaching agreement*. Sage, 1999.
- _____; FIELD, Patrick. *Dealing with an angry public. The mutual gains approach to resolving disputes*. New York: Free Press, 1996.
- _____ et al. (eds.). *Nine cases in international environmental negotiation. The MIT-Harvard Public Disputes Program*. Cambridge: MIT Press, 1990.
- _____ et al. (eds.). *International environmental treaty making*. Cambridge: Harvard Law School, 1992.
- TOR, Dámaso et al. *Lluvia ácida: Candiota. Análisis global y acciones políticas*. Montevideo: Ideas, 1992.
- URUGUAY. MVOTMA (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente). *Informe control de emisiones de la UTPM*. Montevideo, 2001a.
- _____. *Informe estudio de la calidad del aire en la Región Nordeste de Uruguay*. Montevideo, 2001b.
- VALENCIANO, Eugenio. La experiencia de los comités de frontera en el caso Uruguay-Brasil. Montevideo: Cefir, 1995. (Documento de Trabajo n. 4).
- WENNER, Lettie. Transboundary problems in international law. In: SHELDON, Kaminiecki (ed.). *Environmental politics in the international arena. Movements, parties and institutions*. New York Press, 1995.
- WEISS, Edith Brown; JACOBSON, Harold. Getting countries to comply with international agreements. *Environment*, v. 41, n. 6, July/Aug. 1999.
- WINHAM, John. Environmental international negotiations. In: KREMENIUK et al. (eds.). *International negotiations: approaches, perspectives and issues*. Luxembourg, Iiasa, 1995.
- WOLF, Mauro. La investigación en los medios de comunicación de masas. Buenos Aires, 1997.
- YIN, Robert. Case studies: design of research and methodological strategies. Lexin Books, 1995.

Entrevistas realizadas

- Entrevista n. 1, com o engenheiro-chefe do Latu, Uruguai. 2001.
- Entrevista n. 2, com o chefe de controle de qualidade da água. 2001.
- Entrevista n. 3, com o chanceler uruguaio (no período 1990-92) Hector Gross Espiell. 2003.
- Entrevista n. 4, com o diretor de assuntos ambientais internacionais do MVOTMA, Luis Santos, negociador do programa de monitoramento ambiental de Candiota. 2003.
- Entrevista n. 5, com o ex-deputado pelo departamento de Cerro Largo (1995-99) Humberto Pica. 2002.

Entrevista n. 6, com o ex-presidente da ONG Pro Condiciones de Vida de Cerro Largo, Sergio Sánchez. 2002.

Entrevista n. 7, com a negociadora e química Magdalena Hill, da Dinama , MVOTMA. 2001

Entrevista n. 8, com a negociadora e química Virginia Senna, da Dinama, MVOTMA. 2001.

Documentos:

Acordo entre a Rep. O. do Uruguai e a República Federativa do Brasil para a cooperação na área ambiental, 28 dez. 1992.

Ata de Jaguarão, 30-31 ago. 1990.

Atas das reuniões técnicas sobre o Programa de Monitoramento de Candiota.

Atas dos comitês de fronteira Uruguai Brasil.

CEEE-UFSM. Estudo meteorológico e modelos de dispersão dos ventos na região de Candiota, 1997.

CGTEE. Plano básico ambiental para a região de Candiota, 1998.

JICA. Study of the coal region of Candiota. MME-Jica, 1997.

Reuniones bilaterales. Temarios. 1994-99.

Tratado de Controle da Poluição do Ar Canadá-Estados Unidos, 1991.