



Implementação de acordos internacionais no Brasil: a influência dos fatores políticos

Rótulo, Daniel
Universidad ORT Uruguay

Diciembre 2006

Abstract

Na primeira seção serão apresentadas teorias e enfoques sobre implementação de políticas e acordos internacionais.

Na segunda seção se analisa o processo de implementação do programa de monitoramento de controle ambiental conjunto no Brasil e a superação de obstáculos políticos, institucionais e financeiros.

A terceira seção está dedicada à análise da renegociação e das mudanças do processo de implementação do programa de monitoramento ambiental.

Na quarta seção do trabalho se analisa o impacto da imprensa como fator de contexto da implementação dos acordos.

Por último são apresentadas conclusões e recomendações práticas extraídas do caso.

Maiores detalhes sobre o caso referentes à etapa da pré-negociação e à negociação foram apresentados em Rótulo (2006^a, b).

1. IMPLEMENTAÇÃO DE ACORDOS INTERNACIONAIS: CONCEITOS E ENFOQUES ANALÍTICOS

1.1. Conceitos de implementação de acordos internacionais

O conceito de implementação não é de simples definição. Numa primeira acepção, o *nome* implementação significa a consecução dos objetivos da política. Num segundo sentido, como *ação*, é um processo que compreende “*tudo o que acontece tratando de alcançar os objetivos da política*” (Pressmann & Wildawsky, 1973: 75). Essa diferenciação levanta uma questão relevante: ainda que os objetivos da política que está sendo implementada não sejam alcançados, isso não significa que não aconteça “nada” em termos de implementação. Ou seja, desde o momento em que uma política é decidida, algumas coisas já acontecem, como, por exemplo, esforços, medidas e ações. Isso já é considerado implementação.

No primeiro sentido – consecução dos objetivos da política –, a implementação refere-se à “eficácia”. No segundo sentido – definido como *ação* –, a implementação está relacionada ao “processo”. Porém, tanto num sentido como no outro, ambos os conceitos de implementação estão interrelacionados. Não é possível avaliar a eficiência sem que se compreenda o processo. De fato, na maioria das situações reais ocorrem variantes de todos os tipos. Isso significa que alguns passos são perseguidos, e certos objetivos atingidos. Em outros casos, outros objetivos são transformados ao longo do processo de sua consecução. O objetivo da pesquisa em implementação é explicar por que as coisas acontecem, ou seja, por que razão certos objetivos são atingidos e outros não. Nesse sentido, a implementação passa a ser um processo do que “*acontece depois que uma política é definida*”, com independência dos resultados atingidos (Najam, 1995:7; Pressmann & Wildawsky, 1973). Encarar a implementação como um processo exige a análise de todo um conjunto de ações e decisões que vão sendo tomadas, procurando atingir certos objetivos, ao longo de um período de tempo que se inicia com a definição de uma política. Tais ações fazem parte do *processo* de implementação, mesmo que não sejam atingidos os resultados pensados e formulados no momento em que a política foi definida.

Em resumo, o processo de implementação pode ser definido como um “*processo de negociação dinâmico entre diversos atores que operam e interagem a diversos níveis, local, federal, central etc. dentro e entre diversas organizações*” (Najam, 1995: 34). Essa definição parte da premissa de que o processo de implementação é um processo de dinâmica complexa, do qual participam diversos atores (Allison, 1971; Bardach, 1977; Elmore, 1978; Najam, 1995; Wittrock & De Leon, 1986).

O conceito de implementação de acordos internacionais diz respeito às "*medidas e ações que os Estados tomam para executar os tratados internacionais no nível doméstico*" (Najam, 1995: 24). Os conceitos de implementação são orientados para analisar o processo de execução de um acordo depois de "internalizado" por um Estado.

1.2. Enfoques analíticos de implementação de acordos internacionais

De forma sintética, é importante destacar que os estudos sobre implementação passaram por três fases distintas. A primeira geração de estudos deu ênfase especial às complexidades do processo de implementação, mas produziu trabalhos com pouco desenvolvimento teórico. Esses estudos apresentavam uma visão predominantemente "pessimista" em relação à implementação; pretendiam mostrar que, na realidade das políticas públicas, "nada funciona" no momento da implementação (Goggin et alii, 1990; Najam, 1995; Villanueva, 1993).

Já a segunda geração de estudos de implementação de políticas dispensou uma atenção muito maior à construção de teorias e ao desenvolvimento de modelos de análise. Esses trabalhos destacaram-se por desenvolver conceitos e teorias com o objetivo de fornecer arcabouços analíticos que permitissem compreender, com maior rigor científico, os processos de implementação. A preocupação desses autores era de estabelecer uma dimensão teórica capaz de possibilitar a realização de estudos de casos de implementação com uma metodologia mais rigorosa. Os trabalhos desses autores tinham a intenção de que os estudos de implementação se firmassem como um campo de especialização, dentro do conjunto dos estudos das políticas públicas. Nesse sentido, diversos autores merecem destaque, especialmente Mazmanian & Sabatier (1983) e Van Meter & Van Horn (1975).

Por último, a terceira geração de estudos tentou combinar a base teórica com os estudos de casos, buscando explicar por que a implementação funciona em alguns casos e em outros não. Esses trabalhos tratam também de casos de implementação de políticas, inclusive nos países em desenvolvimento, e introduziram uma mudança no tipo de escolha de casos. Em vez de analisar casos para mostrar que "nada funciona", passaram a escolher casos, mesmo em países em desenvolvimento, para provar que a implementação pode atingir resultados positivos, ou seja, casos de práticas efetivas. Essa literatura refere-se a práticas "bem-sucedidas", dedica-se ao estudo de casos de implementação em que foram produzidos resultados concretos e específicos. As políticas formuladas "saíram do papel" e foram executadas, alcançando resultados efetivos (Grindle, 1990; Puppim de Oliveira, 2002; Tendler, 1997; Thomas & Grindle, 1990).

Assim como em outras disciplinas ou áreas do conhecimento em ciências sociais, não existe consenso entre os autores sobre a "universalidade" de aplicação dos seus modelos. De um lado, os "universalistas" têm defendido a validade e

aplicabilidade de sua teoria em qualquer contexto, seja do mundo desenvolvido ou em desenvolvimento (Van Meter & Van Horn, 1975). Os autores “relativistas”, por sua vez, têm defendido o argumento de que a aplicação dos modelos é diferente nos países em desenvolvimento, baseados na premissa de que nesses países existem obstáculos maiores, de caráter financeiro, tecnológico e político (Grindle, 1980; Najam, 1995).¹

1.3. Fatores políticos influentes sobre a implementação de acordos internacionais

O objetivo da análise do caso em estudo – entre Brasil e Uruguai – é mostrar quais os fatores que exerceram influência para a implementação dos acordos. Nesse sentido, tanto os autores da primeira quanto os da segunda geração concordam em relação à idéia de que o processo de implementação pode ser sintetizado como um jogo de atores que se explica pela influência de cinco variáveis ou fatores críticos (Bardach, 1977; Najam, 1995; O' Toole, 1986), abaixo discriminados.

a) Conteúdo da política. Compreende a análise da influência dos objetivos, meios e metas das políticas. Segundo a classificação de Thomas Lowi, as políticas podem ser regulatórias, distributivas ou redistributivas (Lowi, 1964). No presente caso, trata-se de uma política de regulação, já que envolve o comportamento de uma empresa brasileira, a CEEE, proprietária da usina de Candiota II, que poderia estar poluindo território uruguaio. O problema refere-se à política de regulação do comportamento ambiental da empresa.

b) Contexto político. O contexto no qual um acordo é implementado exerce influência direta sobre a efetividade da implementação. Abrange diversas dimensões, tais como a jurídica, a política, a institucional e a administrativa, bem como leva em conta as características dos Estados nos quais o acordo é implementado – brasileiro (federal) e uruguaio (unitário e centralizado) –, a forma como o tema da poluição transfronteiriça foi comunicado nos meios de comunicação de massa, a quantidade de organizações que participam da implementação, as relações entre essas organizações, o tipo de regime político (democrático, autoritário), o sistema político-partidário etc. A influência de todos esses fatores sobre o processo de implementação do acordo e sobre a efetividade obtida no avanço do processo relaciona-se diretamente a esses contextos.

¹ Neste trabalho não será tomada posição a respeito desse assunto, por se entender que, na realidade, a oposição entre universalistas e relativistas é desnecessária, fazendo parte do grupo de premissas “apriorísticas”. O ponto de vista desenvolvido aqui é o de que, dependendo do caso e da política em análise, um modelo analítico prévio pode ser validado ou não. O debate inclui ainda uma discussão de caráter epistemológico e metodológico sobre qual é a melhor estratégia de acumulação do conhecimento: do geral (teoria) ao particular (estudo de caso), ou do particular (caso) à construção de teoria (geral). A corrente relativista baseia-se na premissa de que existem diferenças estruturais entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento, por exemplo, nas relações entre Estado e sociedade.

c) Compromisso político. Refere-se ao interesse, aos desejos e à vontade dos atores envolvidos na implementação dos acordos políticos, tanto nos níveis decisórios mais altos do Estado quanto nos escalões intermediários e mais baixos da burocracia, os *street-level bureaucrats* (Berman, 1978; Grindle, 1980).

Outros autores, tratando da implementação de regimes e acordos ambientais internacionais, têm destacado a importância do “compromisso” (Keohane et alii, 1996).

d) Capacidade institucional. A capacidade de implementação relaciona-se ao problema do poder que as instituições ou organizações têm para poder executar uma política ou um acordo. É necessário ter capacidade suficiente para que o acordo possa ser implementado de forma efetiva (Mazmanian & Sabatier, 1983; Van Meter & Van Horn, 1975;).

Essa dimensão inclui uma série de variáveis e elementos referentes aos recursos das organizações e agências que participam da implementação, tais como questões logísticas, capacidade administrativa, recursos humanos, fatores financeiros, tamanho e poder das organizações participantes, acúmulo de competências técnicas, conhecimento técnico e tecnologia de que dispõem as organizações que vão implementar o acordo, experiência (*expertise*) acumulada sobre o assunto que terão que implementar, redes de relacionamento interorganizacional, organizações que trabalham conjuntamente na implementação (Grindle, 1980).

e) Atores e *stakeholders*. Os processos de implementação de acordos internacionais incluem diversos tipos de interesses de atores e *stakeholders*. No caso da negociação em estudo, entre Brasil e Uruguai, tal lista é ampla e heterogênea, englobando lideranças políticas, gerentes e diretores de organizações públicas, empresas, ONGs, agências de governo, comunidades de populações locais e grupos de interesse, meios de comunicação de massa, acadêmicos, organizações internacionais etc. Atuando tanto de forma “visível” – por meio de declarações públicas - quanto “invisível” (Mitchells, 1997), esses *stakeholders* exercem influência relevante nos processos de implementação, facilitando ou dificultando o êxito do empreendimento. Muitas vezes formam-se coalizões de *stakeholders*, pró ou anti-implementação (Jenkins & Sabatier:1994; Mazmanian & Sabatier, 1983). Overseas Development Administration (1995) desenvolveu um método de análise dos *stakeholders* que participam de um processo de negociação ou implementação de políticas. Buckles estudou um caso de negociação ambiental motivada por um conflito relativo à exploração do cultivo de arroz no Uruguai, mostrando a intervenção de diversos *stakeholders* no processo (Buckles, 1999).

Os cinco fatores acima descritos para a análise do caso tratado nesta pesquisa foram resumidos por Najam, que construiu um modelo de análise com esses fatores, ao qual deu o nome de “Modelo 5 Cs”: *content, context, capacity, commitment, clients and coalitions* (Najam, 1995: 35).

1.4. O problema da “superação de obstáculos” para a eficácia da implementação de acordos internacionais

Neste trabalho se analisará de que modo foram superados obstáculos de diversas naturezas, tanto no Brasil quanto no Uruguai, para que o processo de implementação fosse efetivo. O conceito de efetividade da implementação, no presente trabalho, é considerado igual ao conceito de resultados e impactos.

A presença dos fatores mencionados no item anterior, entre outros, pode tanto exercer uma influência favorável ao sucesso do empreendimento, quanto constituir um obstáculo para a evolução do processo e dos resultados da implementação dos acordos. Alguns autores, ao se referirem aos problemas e obstáculos para a implementação de políticas na área ambiental nos países em desenvolvimento, têm destacado a falta de crescimento econômico como causa de agravamento de problemas ambientais (a desertificação, por exemplo) (Desai, 1992). Outros têm buscado fornecer explicações a respeito do modo com que certos obstáculos são superados por meio da ação conjunta e do trabalho compartilhado de várias organizações em países em desenvolvimento (Brinkerhoff, 1996).

Há ainda autores dedicados a mostrar os tipos de obstáculos existentes em países do Leste europeu para a implementação de políticas ambientais. Hardi, por exemplo, destaca a falta de suporte político, institucional, legal, financeiro e técnico como um fator que dificulta a implementação de políticas públicas na área ambiental (Hardi, 1992). Puppim de Oliveira (2002) baseou-se na existência de obstáculos de tipo político, financeiro e institucional para elaborar um arcabouço analítico capaz de explicar o processo de implementação das Áreas de Proteção Ambiental (APAs) na Bahia, Brasil. Seu argumento central foi que o processo de descentralização do estado criou uma sinergia institucional que deu suporte político, financeiro e institucional para a implementação das APAs, tanto no nível estadual quanto no local (Puppim de Oliveira, 2002).

O argumento deste trabalho é de que a efetividade da implementação dos acordos bilaterais entre Brasil e Uruguai foi influenciada pelos seguintes fatores:

a) Influência positiva do contexto da relação entre ambos os Estados. Existia um clima de confiança mútua entre Brasil e Uruguai, originado pela estratégia cooperativa desenvolvida na negociação, que criou um clima adequado para a implementação dos acordos assinados.

b) Influência da cooperação bilateral para a superação de obstáculos. Em ambos os Estados, surgiram alguns obstáculos de tipo financeiro, institucional e tecnológico, que dificultaram a implementação, mas que foram superados devido à estratégia de cooperação bilateral desenvolvida entre os dois países.

- c) Influência do compromisso de atores e *stakeholders* relevantes. Atores políticos e institucionais poderosos, de ambos os Estados, assumiram o compromisso - *commitment* - de que os acordos fossem efetivamente implementados.
- d) Influência da capacidade institucional. No início do processo de implementação dos acordos, havia uma falta de capacidade institucional, principalmente de tipo tecnológico, nos governos de ambos os Estados. Esse fator explica o interesse de Brasil e Uruguai em implantar o monitoramento conjunto: a implementação dos acordos aumentou a capacidade institucional das agências reguladoras do meio ambiente nos dois países.
- e) Influência do contexto político e institucional no Brasil. Outro fator que favoreceu a negociação e a implementação dos acordos refere-se ao fato de que, no Brasil, os órgãos ambientais estaduais, municipais e federais tinham interesse em resolver um problema local.
- f) Influência do contexto político e institucional no Uruguai. No Uruguai, o ator regulador DINAMA tinha interesse em negociar com Brasil e em realizar um monitoramento conjunto para poder atender a uma demanda da sociedade, pois a questão da suposta poluição transfronteiriça havia ingressado como problema na agenda pública e institucional do país.
- g) Influência da falta de conhecimento técnico como fator mobilizador da implementação dos acordos. Os atores envolvidos na implementação, principalmente a FEPAM e a DINAMA, desenvolveram uma estratégia cooperativa de trabalho conjunto interorganizacional, mobilizadas pelo interesse em aumentar o conhecimento “científico” sobre o problema da chuva ácida na região de Candiota.

1.5. Dinâmica, adaptação às mudanças de contexto da implementação e renegociação de acordos internacionais

Diversos autores têm chamado a atenção para a necessidade de analisar a dinâmica dos processos de implementação de políticas e acordos internacionais. Essa dinâmica tem sido analisada a partir do conceito de “adaptação” da implementação (Berman, 1980). Outros autores chamam esse fenômeno de “evolução” (Pressman & Wildawsky, 1978) do processo, no sentido de que a implementação pode mudar os objetivos da política. Nas palavras de Majone & Wildawsky, “implementação implica não somente entender o que alguém espera alcançar, mas também o que se pretende apreender de novo, desde que se mude a forma de entender a política. A implementação é um processo de aprendizado que incorpora o novo” (Majone & Wildawsky, 1978:109). No mesmo sentido, Rein & Rabinovitz (1978) destacam o fato de que

as políticas são continuamente transformadas na implementação de ações que simultaneamente alteram recursos e objetivos (...) As políticas são desenhadas e redesenhadas (...) mobilizando novos atores e novos recursos para atingir elas. A

implementação é evolução contínua. No momento que se age para implementar uma política, a política é mudada” (Rein & Rabinovitz, 1978: 322).

A adaptação não só integra o próprio processo de implementação, como também permite que o processo continue avançando, na medida em que faz com que a implementação das políticas e acordos influencie a realidade, e que a realidade, por sua vez, seja influenciada pelo processo, superando problemas e dando aos implementadores novos *inputs* para a tomada de decisões (Wildawsky, 1979).

Durante a implementação de um acordo, muitas vezes acaba ocorrendo um processo de renegociação. Este processo às vezes está previsto no acordo e outras vezes não. A renegociação de acordos se dá quando uma das partes – Estados, no caso da negociação entre Brasil e Uruguai–, após assinar o acordo, não fica satisfeita com os resultados. Nesse momento, as partes voltam a negociar. O assunto em discussão tanto pode ser exatamente o mesmo que tinha sido acordado e implementado, quanto podem acontecer algumas modificações na pauta e nos interesses das partes (Salacuse, 1991).

No caso em estudo, é necessário incorporar esse conceito de renegociação, uma vez que, com a diminuição do interesse público (principalmente no Uruguai, mas também no Brasil) a respeito do tema da poluição transfronteiriça, houve uma mudança de contexto. Tal fato criou um impasse técnico em relação à continuidade do monitoramento conjunto (Susskind & Cruikshank, 1987).

1.6. Eficácia dos acordos implementados

Diversos autores especialistas em formulação de acordos internacionais, entre os quais Weiss & Jacobson (1999), fazem certas distinções entre “implementação”, “cumprimento” e “eficiência” dos acordos internacionais. Nos últimos tempos, como conseqüência do aumento da produção de acordos e tratados internacionais ambientais, surgiu uma maior preocupação em explicar os avanços e retrocessos dos processos de “cumprimento”, “eficiência” e “implementação” dessas negociações. O conceito de “cumprimento” (*compliance*), trabalhado por alguns autores, inclui aspectos que vão além do processo de implementação; ocupa-se, por exemplo, em explicar as razões pelas quais os Estados não cumprem os acordos assinados (Weiss & Jacobson, 1999). Tais pesquisadores analisam por que os Estados cumprem de fato com as obrigações assumidas nos acordos. Alguns desses aspectos dizem respeito aos procedimentos dos acordos. Referem-se, por exemplo, a como deveria ser realizado o monitoramento dos acordos, a como deveriam ser produzidos os relatórios técnicos nacionais. Outros aspectos analisados por Weiss & Jacobson (1999) são de tipo substantivo – ou seja, relativas aos temas ou assuntos que estão sendo cumpridos -, como a redução da poluição ambiental. Os autores que tratam do conceito de eficiência partem da premissa de que as normas internacionais geram obrigações - que os

Estados se comprometem a executar - e prescrevem condutas e ações - que o Estados se comprometem a tentar cumprir.

No entanto, esse processo é influenciado por diferentes fatores, internacionais ou domésticos, que fazem o Estado cumprir ou não com o que tinha sido acordado (Chayes & Chayes, 1993). Esses pesquisadores também se apóiam no pressuposto de que os Estados não são atores “racionalmente unificados”, de modo que as decisões são o resultado de disputas políticas, burocráticas e organizacionais (Allison, 1971). Weiss & Jacobson (1999) desenvolveram um modelo de tipo prescritivo que ordena as dimensões e variáveis críticas, a fim de avaliar se um acordo prevê ou não um sistema de implementação que ofereça certas garantias de seu cumprimento. O modelo leva em consideração a influência das seguintes variáveis: (1) o tipo de atividade regulada no tratado, o que inclui a localização física da atividade que deve ser cumprida; (2) as características do acordo, o que diz respeito à precisão das obrigações definidas no tratado, à forma de realização de relatórios ambientais e aos incentivos/sanções previstos para o caso de cumprimento/não cumprimento; (3) o ambiente internacional, como a influência da pressão de algum organismo internacional de cooperação e da opinião pública internacional (Weiss & Jacobson, 1999). Embora evidencie uma preocupação com o sistema de implementação, esse modelo carece de um marco de análise capaz de incorporar todos os fatores e dimensões internas existentes em cada Estado e que influenciam a efetividade da implementação.

Já o conceito de “eficácia”² está relacionado ao cumprimento de um acordo. Um Estado pode cumprir o acordo, mas não ser efetivo. A falta de efetividade ocorre quando o acordo é cumprido, mas os objetivos não são alcançados (Weiss, & Jacobson, 1999). No caso analisado nesta pesquisa, o objetivo final do acordo foi a regulação do comportamento de um determinado ator – a usina de Candiota II – mediante a implementação de um conjunto de medidas (Young, 1999).

Os acordos tiveram a pretensão de implementar um monitoramento para regulamentar o comportamento da Usina Termelétrica Presidente Médici, caso a existência de poluição ambiental transfronteiriça fosse provada. Nesse sentido, os acordos assinados só teriam sido efetivos se tivessem conseguido atingir a modificação desse comportamento (Young, 1999).

A eficácia dos acordos é difícil de mensurar.

O foco analítico adotado neste trabalho é o da teoria da implementação. O enfoque do “cumprimento” dos acordos não é o instrumental analítico mais adequado para a análise da implementação. A literatura a respeito do tema é muito incipiente, carecendo ainda de uma estrutura explicativa mais complexa

² O termo “eficácia” é o mais apropriado, embora alguns textos utilizem a palavra “efetividade” para se referir a esse conceito.

que ajude a desenvolver uma análise de um processo que envolve um amplo leque de variáveis. Por exemplo, não existem conceitos analíticos para explicar de que forma são superados os obstáculos que surgem durante a implementação.

Já o enfoque de implementação de políticas públicas e acordos internacionais dispõe de instrumental conceitual mais adequado para analisar processos complexos, que incluem mudanças de contexto, adaptações do processo, e também fatores que explicam a superação dos obstáculos existentes para implementar acordos de forma efetiva. Todos esses aspectos já foram analisados nos itens anteriores. De acordo com essas teorias, os processos de implementação dos acordos têm como objetivo atingir as metas e resultados propostos pelas partes (Grindle, 1980). A eficácia dos tratados é medida em função dos resultados que os acordos alcançam e dos impactos surgidos:

Eficácia = resultados + impactos (não previstos)

Os resultados previsíveis relacionam-se ao cumprimento dos objetivos da política definida na norma ou acordo (Rein & Rabinovitz, 1978; Sabatier & Mazmanian, 1981). Além dos resultados - que são consequência direta do processo, previstos nos próprios acordos -, os processos de implementação de acordos geram impactos indiretos ou “imprevisíveis”. Grande parte dos resultados transforma-se em impactos, os quais dizem respeito aos efeitos do processo da implementação sobre atores públicos, populações, ONGs e outras instituições atingidas pela implementação do tratado. Muitos dos impactos produzidos não são previsíveis, nem estavam entre os objetivos definidos no momento da assinatura do acordo. Às vezes, estes impactos incidem sobre os próprios atores implementadores dos acordos. Estes atores passam por processos de transformação e mudança depois de implementadas as políticas e os acordos (Grindle, 1980; Sabatier & Mazmanian, 1981; Van Meter & Van Horn, 1975).

No caso da implementação dos acordos bilaterais Brasil-Uruguai, tais impactos e mudanças aconteceram com os órgãos reguladores e implementadores – FEPAM, no Brasil, e DINAMA, no Uruguai. Além dos impactos reais, alguns autores destacam também os impactos “percebidos”, que não são “objetivos”, mas sim baseados nas percepções dos atores (Sabatier & Mazmanian, 1981).

No caso analisado, a eficácia dos acordos - resultados conseguidos - é uma decorrência de todo o processo de negociação e implementação. Negociação, assinatura dos acordos, processo de implementação e efetividade da implementação são etapas que fazem parte de um conjunto de partes interligadas. Nenhuma dessas partes pode ser entendida satisfatoriamente sem que se tenham analisado e compreendido as demais. Ao longo de seus 12 anos de duração (1990-2002), o processo de implementação passou por distintas etapas.³

³ Essa contagem de tempo leva em consideração o momento de encerramento da pesquisa realizada neste trabalho (Rótulo: 2003).

1.7. O modelo analítico das etapas do processo de negociação internacional e de implementação dos acordos entre Brasil e Uruguai

Cada um dos diversos autores que têm se dedicado ao estudo das etapas das negociações propõe tarefas distintas a serem realizadas em cada uma delas. Assim, Fisher & Ury (1981) distinguiram três etapas no processo de negociação:

a) Análise dos dados: momento em que se faz um diagnóstico da situação, em que a informação é coletada e organizada.

b) Planejamento: etapa na qual cada uma das partes volta a analisar a informação, definindo os interesses e os objetivos mais relevantes para a negociação.

c) Discussão: fase em que as partes estão se comunicando diretamente, buscando um acordo, reconhecendo os interesses, produzindo opções de acordos que possibilitem satisfação mútua para as partes (Fisher & Ury, 1981:16).

Zartman & Berman (1982) propuseram um modelo de três etapas para a realização prática das negociações:

a) Diagnóstico: processo pelo qual as partes avaliam o problema que pretendem discutir, a fim de determinar se já estão preparadas para dar início à negociação formal. Na fase do diagnóstico, as partes se comprometem a procurar uma solução negociada para o problema.

b) Construção de fórmula de acordos (ou seja, negociação de uma fórmula ou definição do conflito em termos que permitam a construção de uma solução): nessa fase será analisado o que cada parte está disposta a perder e a conceder na negociação.

c) Acordo sobre os detalhes: nessa última etapa, as partes negociam os detalhes para implementar a fórmula geral sobre os pontos específicos do conflito, que foram definidos na fase anterior (Zartman & Berman, 1982).

Susskind et alii (1999) definiram uma fórmula de quatro etapas para as negociações dirigidas a gerar ganhos mútuos para ambas as partes:

-Preparação: fase na qual cada parte deve realizar determinadas tarefas, tais como definir a sua equipe e a sua MAANA (Melhor Alternativa À Negociação de um Acordo); aperfeiçoar a MAANA; e elaborar alternativas de ganhos mútuos. O conceito de MAANA foi criado por Fisher & Ury (Fisher & Ury, 1981; Fisher et alii, 1998).

-Criação de valor: nessa etapa, as partes deverão explorar os interesses, suspender as críticas e criar opções para aumentar o valor disputado.

- Distribuição de valor: momento em que as partes devem discutir e definir padrões para distribuir o valor, podendo designar “neutros” que ajudem nesta tarefa, bem como elaborar acordos que interessem a ambos os lados.

-Continuação: fase em que as partes definem os detalhes relativos ao monitoramento das decisões tomadas, aperfeiçoam o relacionamento, facilitam a sustentação dos acordos e, eventualmente, estabelecem a participação de um elemento “neutro” para a resolução das disputas que venham a acontecer na implementação.

Neste trabalho, se utilizou um esquema analítico diferente dos expostos nos parágrafos anteriores. Baseado na proposta de três etapas de negociação de construção de consensos, elaborada por Susskind & Cruikshank (1987), o esquema adotado direciona-se às negociações “não assistidas”, ou seja, negociações diretas entre as partes, nas quais não há participação de uma terceira parte para facilitar os acordos. O esquema de Susskind & Cruikshank (1987) compreende as seguintes etapas:

a) Pré-negociação. Nessa etapa, cada uma das partes realiza as seguintes tarefas: tenta organizar a agenda de negociação, definindo os horários e locais das reuniões (também pode ser necessário decidir se a imprensa será convidada ou não para os encontros); procura obter informações relevantes sobre o problema; define quais e quem são os representantes que irão participar diretamente da negociação. Por último, pode ser realizado um *joint fact finding*, quando se trata de temas que demandem um parecer técnico para confirmar as opiniões das partes a respeito do tema.

b) Negociação. Essa etapa compreende a realização das seguintes tarefas: invenção de opções de ganhos mútuos; organização de pacotes de acordos; produção de um acordo escrito; e ratificação, pelas partes, do acordo assinado.

c) Implementação ou pós-negociação. Nessa etapa, as partes realizam esforços para que os acordos assinados na etapa da negociação sejam cumpridos e implementados, tomando as providências adequadas para atingir tal fim. Se o acordo é “fraco”, que seja cumprido e formalizado nos processos de tomada de decisão dos governos. As partes criam uma forma de monitorar a implementação, a fim de que as mudanças de contexto não sejam um impedimento para a implementação dos acordos.

Os motivos pelos quais o modelo de etapas de negociação de Susskind & Cruikshank (1987) é o mais adequado para a análise do caso tratado nesta pesquisa são os seguintes:

a) O modelo inclui no processo a etapa de pré-negociação, com uma preocupação especial em relação à pesquisa conjunta de dados - *joint fact finding* -, que foi o objeto principal da negociação entre Brasil e Uruguai.

b) O modelo permite analisar e explorar essa fase de pré-negociação, extremamente relevante nas negociações internacionais, particularmente no caso entre Brasil e Uruguai, uma vez que na pré-negociação o governo brasileiro cooperou com o uruguaio para implementar uma pesquisa conjunta sobre o tema. Zartman & Berman (1982) já tinham destacado a importância dessa fase, chamada por eles de “diagnóstico do problema”.

Com base nesses autores, Saunders (1984) aprofundou a questão e chamou a atenção para a importância de desenvolver um referencial analítico que contemple essa fase. Ele faz as seguintes perguntas: o que acontece antes do início das negociações entre as partes? Que fatores influenciam para que as partes

comecem a negociar? Saunders criou um arcabouço analítico para a fase da pré-negociação, no qual incorporou o que chama de “fase de definição do problema” (Saunders, 1984:54). Essa etapa do processo refere-se à forma como o assunto que vai ser negociado posteriormente ingressa na agenda pública e institucional nacional de cada um dos Estados que irão participar da negociação. Trata-se de uma fase de tipo político e institucional de debate sobre o tema. No caso das negociações de paz entre Egito e Israel, na década de 1970, o tema foi definido, no Egito, como uma questão de soberania nacional, ao passo que em Israel foi definido como uma questão de segurança. Isso facilitou o início das negociações. Em seu modelo de análise de pré-negociação, Saunders incluiu ainda outras três fases: o “compromisso” para negociar, a fase dos acordos sobre como negociar e, por último, a própria negociação (Saunders, 1984).

Já foi mostrada a relevância da etapa da pré-negociação, e a influência positiva que teve para que ocorresse uma negociação entre os dois Estados (Rótulo, 2006b).

c) O modelo de análise de Susskind & Cruikshank (1987) inclui a etapa de implementação dos acordos. Trata-se de um fato importante, pois mostra a relevância da etapa da implementação e a interação entre todas as etapas da negociação. Outros autores têm chamado a atenção para a relevância de analisar a fase da implementação ou a chamada “pós-negociação” (Bazerman et alii, 1991; Raiffa, 1991; Roth, 1991). Nesse sentido, Susskind & Cruikshank (1987) avançaram ainda mais, incluindo a fase da implementação nas etapas da negociação. Por outro lado, cabe salientar que a inclusão dessa etapa permite uma perspectiva completa da complexidade do processo.

1.8. A relevância do “contexto político”

Por último, é necessário acrescentar que as variáveis do “contexto” serão incluídas no modelo de análise das etapas utilizado nesta pesquisa. O contexto é um fator de extrema relevância, uma vez que as mudanças nele ocorridas têm influência sobre as interações de todos os demais fatores (interesses, alternativas, legitimidade etc.). De uma forma geral, a literatura sobre teoria de negociação não tem colocado muita ênfase na influência das variáveis de contexto. No entanto, alguns trabalhos como os de Bazerman (1991), McKersie (1991), Kriesberg (1991) e Schelling (1991) chamaram a atenção para a influência do contexto sobre as negociações. Já a literatura de implementação de acordos e políticas tem atribuído uma importância muito maior ao fator do contexto como variável crítica (Najam, 1995; O’Toole, 1986).

No presente trabalho, diversas variáveis de “contexto” serão consideradas, basicamente, as mesmas usadas na teoria de implementação de políticas e acordos, dentre as quais se destacam as seguintes:

- mudança de regime político (democrático, autoritário, redemocratização etc.);

- tipo de Estado (centralizado, federal);
- imprensa (a forma como a mídia trata um assunto influi sobre os interesses das partes, sobre o processo da negociação ou da implementação, sobre os resultados etc.).

Concluindo, o modelo utilizado nesta pesquisa para a análise do caso Brasil-Uruguai inclui as etapas da pré-negociação, negociação, assinatura e implementação de acordos e renegociação. Os acordos são incluídos na etapa da negociação, e a renegociação é inserida na fase da implementação. O modelo baseia-se no trabalho de Susskind & Cruikshank (1987) e é apresentado na tabela 1, a seguir:

Tabela 1: Marco de análise das etapas do processo de negociação e implementação de acordos Brasil-Uruguai

Pré-negociação	Negociação	Implementação
Influência dos fatores do contexto	Influência dos fatores do contexto	Influência dos fatores do contexto
Análise de como e por que o tema ingressou na agenda Política de cada Estado	Análise dos interesses, legitimidade, opções, alternativas, comunicação e compromisso dos atores em cada Estado	Fatores que favorecem a implementação: interesses e compromissos de atores
Definição do problema	Produção e assinatura de um acordo escrito	Efeitos não previstos da implementação: aumento da capacidade institucional
Análise do tipo de relacionamento e de comunicação entre os Estados: cooperação ou competência	Ratificação dos acordos	Eficácia da implementação dos acordos: resultados e impactos
Realização dos primeiros contatos entre as partes	Criação e distribuição do valor entre as partes	Renegociação
Compromisso dos atores para negociar	Eficácia da negociação	Impasse técnico

Fonte: elaboração própria

2. A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE MONITORAMENTO CONJUNTO NO BRASIL (1990-1996): SUPERAÇÃO DE OBSTÁCULOS POLÍTICOS, INSTITUCIONAIS E FINANCEIROS.

Nesta seção será analisado como e porque o monitoramento conjunto foi implementado no Brasil. A eficácia da implementação nesse país pode ser explicada pela influência dos seguintes fatores:

- a) o contexto da boa relação com Uruguai, que incentivou a existência, no Brasil, de atores políticos e institucionais comprometidos com a implementação do monitoramento;
 - b) o contexto doméstico, no qual já havia atores interessados em resolver o problema da poluição ambiental local no Rio Grande do Sul, produzido pela UTPM; e
 - c) a superação do impedimento financeiro, graças à liberação de verba federal para o governo do Rio Grande do Sul, para realizar o monitoramento.
- Esse três fatores serão analisados a seguir.

2.1. O contexto da relação com o Uruguai e o compromisso de atores na implementação do acordo.

A boa relação entre as partes, ainda mais se tratando de dois países vizinhos e comprometidos com um processo de integração regional política, comercial e econômica como o Mercosul, influenciou positivamente para que fosse desenvolvida uma relação bilateral baseada na confiança recíproca entre as autoridades de ambos os Estados. A “confiança” (*trust*) é um importante fator no relacionamento internacional. Baseia-se na expectativa que cada Estado tem em relação ao outro quanto ao cumprimento dos compromissos e acordos assinados, e é desenvolvida por meio de atos e “sinais”. Trata-se de um elemento puramente subjetivo, baseado nas percepções dos atores envolvidos num processo. Ao mesmo tempo a confiança foi aumentada pelo interesse de ambos os Estados em implementar um acordo que pretendia a realização de um *joint problem solving* (Fischer & Ury, 1981; Lax e Sebenius, 1986; Pruitt, 1991).

No contexto político brasileiro da época, houve uma série de atores interessados em manter essa confiança e cooperar com o Uruguai. O compromisso com a implementação⁴ foi assumido por alguns atores e instituições pertencentes ao núcleo “duro” de tomada de decisões no Brasil: Presidência da República, Itamarati, SEMAM-PR, IBAMA, Ministério do Meio Ambiente e órgãos do governo do Rio Grande do Sul, como a Secretaria de Saúde e Meio Ambiente. Nesse sentido, tais atores realizaram diversas ações, como declarações à imprensa, atos institucionais e produção de relatórios técnicos, todos expressando um compromisso em cumprir os acordos assinados com o Uruguai.

⁴ O “compromisso” (*commitment*) é uma categoria analítica que já foi definida *ut supra*.

Diante das denúncias feitas pelos políticos ou pela população uruguaia sobre a contaminação causada pela UTPM, um técnico especialista em poluição ambiental da UFRGS propôs ao presidente Collor, ao governo estadual do Rio Grande do Sul e ao secretário estadual de Energia a constituição de um grupo não-governamental misto Brasil-Uruguaia para desenvolver as pesquisas, sem a necessidade de obedecer às hierarquias oficiais diplomáticas. Essa sugestão havia sido feita ao secretário da SEMAM-PR⁵ (*Jornal do Brasil*, 02/04/1992). Em 2 de abril o presidente Collor assumiu publicamente a responsabilidade do governo brasileiro pela poluição ambiental (chuva ácida), que, de acordo com suas palavras, estava sendo produzida pela usina de Candiota sobre o Uruguai, anunciando que já tinham sido tomadas as providências necessárias para solucionar a questão (*Jornal do Brasil*, 02/04/1992).⁶ Poucos dias depois, fortalecendo essa posição de compromisso público, o ministro do Meio Ambiente também assumiu a responsabilidade brasileira, demonstrando, uma vez mais, uma atitude de reconhecimento do problema e de compromisso com a implementação do monitoramento (*El País*, 07/04/1992). Tendo participado da elaboração da Ata de Jaguarão, ele transmitiu uma imagem de cooperação com o Uruguai, ressaltando que um assunto com potencial de conflito felizmente já havia sido resolvido, e que os “*governos dos dois países o tornaram um assunto de confluência e entrelaçamento*” (*Zero Hora*, 08/03/94, p. 22). O ministro destacou ainda o papel da negociação como método de resolução de conflitos e a necessidade de dar continuidade aos processos de monitoramento e cooperação entre ambos os Estados (*Zero Hora*, 08/03/1992).

O governador do Rio Grande do Sul aceitou a proposta de um técnico, professor da UFRGS, de formar um grupo técnico misto não-governamental para estudar a questão de Candiota e a poluição produzida pela empresa na região (*Zero Hora*, 06/06/1992). O diretor da FEPAM, por sua vez, manifestou publicamente seu interesse na liberação dos recursos financeiros pela SEMAM-PR (*Zero Hora*, 06/06/1992). Já o diretor e os técnicos do Departamento do Meio Ambiente, subordinado à Secretaria de Saúde e Meio Ambiente do Rio Grande do Sul, destacaram a importância de “*resolver um problema que era do Uruguai e do Brasil de forma cooperativa*” (*Zero Hora*, 10/09/1990, p. 32). A diretora-técnica da FEPAM também fez declarações públicas de apoio aos monitoramentos, ressaltando a necessidade de se chegar a conclusões científicas sobre a existência ou não de chuva ácida produzida pela UTPM (*Zero Hora*, 25/03/93).

Em relação ao processo de implementação do monitoramento, um dos êxitos obtidos pela delegação uruguaia na negociação foi a inclusão da própria empresa

⁵ A burocracia oficial atrasou e impediu a constituição do grupo de trabalho. O autor da proposta foi Eduardo Epstein, funcionário do BID (*Jornal do Brasil*, 02/04/1992).

⁶ Uma interpretação possível dessas palavras é que entre essas “providências” estaria incluída a liberação de recursos financeiros para o monitoramento, o que acabaria realmente ocorrendo poucos dias depois.

(CEEE) na elaboração dos planos de monitoramento (FEPAM, 1995). Funcionários e negociadores uruguaios basearam a estratégia nacional no objetivo de atingir uma aproximação maior com a CEEE. Eles pretendiam obter maiores informações em relação à empresa, de modo a conseguir fazer com que a própria CEEE tomasse as providências necessárias para diminuir a percepção de risco de poluição transfronteiriça que existia no Uruguai. Como parte dessa estratégia, os negociadores uruguaios que participaram da formulação do Plano de Monitoramento Conjunto consideraram que seria importante incluir a CEEE nas negociações desde o início do processo, em 1990. Eles nunca desejaram que a empresa fosse fechada. O objetivo era conseguir a diminuição da emissão de gases poluentes, por meio da melhora dos processos tecnológicos de combustão do carvão. Assim, eles insistiram na idéia de que a solução consistia na instalação de filtros com maior poder de controle da saída de gases da termelétrica.⁷ Tal resolução também era defendida por órgãos ambientais brasileiros.

O enfoque dado pelos negociadores uruguaios ao problema obrigou à CEEE a também se interessar pela implementação do monitoramento conjunto. Muitas vezes, funcionários de alto escalão da empresa tinham declarado que só assumiriam os custos de implementar mudanças na tecnologia dos processos se os monitoramentos provassem que existia poluição transfronteiriça (chuva ácida) e que a empresa era responsável por ela (*El País*, 05/07/1992).

Em muitos momentos, os funcionários da empresa expressaram que as reclamações que vinham de atores do Uruguai em relação à existência de chuva ácida, fundamentadas principalmente nos estudos da ONG de Cerro Largo, não eram legítimas porque a metodologia utilizada era questionável do ponto de vista técnico. Segundo eles, era necessário aguardar os resultados dos monitoramentos oficiais para contar com dados “científicos” sobre o assunto (*Zero Hora*, 07/12/91; *Zero Hora*, 24/04/91).⁸ Em outras ocasiões, o presidente da CEEE aproveitou visitas de políticos uruguaios à usina de Candiota para se referir à importância de reforçar os entendimentos bilaterais governamentais para o intercâmbio de energia elétrica (*Zero Hora*, 27/09/1991).

Relacionado a esse fator de cooperação com o Uruguai, existia o interesse político, por parte da diplomacia brasileira e do presidente Collor, em melhorar a imagem internacional do Brasil, por meio da realização da ECO-92, no Rio de Janeiro. Esse aspecto conjuntural também ajudou a fortalecer o interesse em manter a relação com o Uruguai em bons termos e em evitar que um problema ambiental bilateral se transformasse num conflito diplomático de repercussão internacional (*Zero Hora*, 23/12/1991).

⁷ Opiniões manifestadas em entrevistas realizadas com vários negociadores uruguaios e funcionários da DINAMA que participaram do processo de negociação e implementação.

⁸ Isso não quer dizer que a CEEE não utilizasse esse argumento também como uma tática para fundamentar cientificamente o atraso na colocação dos filtros. Ao mesmo tempo, a empresa implementou os seus próprios monitoramentos.

Diversos funcionários atuais de ambos os Estados, bem como ex-funcionários, que participaram diretamente das negociações, revelaram que, no caso de existir algum tipo de falta de consenso entre as partes, não procurariam uma solução que incluísse a intervenção de terceiros Estados como árbitros ou mediadores. O motivo citado pelos negociadores sempre foi “*a boa relação existente entre existência de uma cultura em ambos os Estados ambos os países que não precisa de intervenção de terceiros Estados para resolver os problemas e a de resolver os problemas bilaterais através da negociação direta*”.⁹

Dessa forma, mostrou-se que um dos fatores capazes de explicar o interesse brasileiro em implementar os acordos foi a existência de interesses e compromissos assumidos por diversos atores políticos e institucionais relevantes que estavam interessados na implementação do monitoramento, fundamentados nos compromissos assumidos com o Uruguai para realizar uma pesquisa conjunta sobre a região de Candiota. Na tabela 2 são apresentados os atores federais e do estado do Rio Grande do Sul interessados na implementação dos acordos com Uruguai.

Tabela 2: Atores institucionais brasileiros interessados na implementação dos acordos com Uruguai

Atores federais	Atores do Estado do Rio Grande do Sul
Presidência da República	Governo do Estado do Rio Grande do Sul
Ministério das Relações Exteriores	Secretaria de Saúde e Meio Ambiente
Ministério do Meio Ambiente	FEPAM
Secretaria Especial do Meio Ambiente da Presidência da República	
IBAMA	

Fonte: elaboração própria.

2.2. O contexto doméstico e o interesse na resolução do problema da poluição local produzido pela UTPM

No Brasil, houve atores com dois tipos de interesses. Nas autoridades federais, predominou a preocupação em evitar um problema ambiental internacional com o Uruguai. Já no Rio Grande do Sul, existia o interesse em fortalecer o poder de controle local dos órgãos reguladores ambientais sobre as atividades da CEEE.

⁹ Opiniões expressas em entrevistas realizadas com políticos de alto escalão (ex-presidente, ex-ministro de RR.EE do Uruguai) e funcionários diplomáticos e negociadores dos órgãos ambientais de ambos os Estados.

Tais interesses foram convergentes para a formação de uma “coalizão” pró-implementação do monitoramento conjunto (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994).

Na região de Candiota, o problema de poluição ambiental local produzido pela UTPM já existia desde a década de 1980.¹⁰ Acadêmicos que realizaram estudos técnicos, instituições ambientais reguladoras federais e estaduais, atores políticos, população local e outros *stakeholders* tinham interesse em aumentar o controle sobre o comportamento ambiental da UTPM. Assim, antes mesmo da década de 1990, quando foi negociado e implementado o acordo com o Uruguai, a questão de poluição local produzida pela UTPM já existia.¹¹ Por meio de relatórios técnicos e declarações à imprensa, diversos *stakeholders* e atores públicos demonstraram empenho em resolver o problema ambiental local relativo à UTPM.

Em abril de 1992, o ministro do Meio Ambiente do Brasil declarou que o problema de Candiota afetava tanto o Uruguai quanto o Brasil. Dessa forma, reconhecia que existia um componente local brasileiro do problema e que a resolução dele estava vinculada ao problema internacional com Uruguai (*El País*, 07/04/1992). O Secretário da SEMAM-PR, próximo do círculo mais influente de tomada de decisões, aconselhou publicamente a colocação dos filtros na empresa. Essa demanda, aliás, já havia sido feita pela Secretaria de Saúde e Meio Ambiente do Rio Grande do Sul.¹² Diversos funcionários da diplomacia uruguaia e negociadores da DINAMA, assim como alguns políticos e a ONG de Cerro Largo, percebiam que a colocação dos filtros na empresa era uma medida que garantiria a diminuição do risco de poluição ambiental transfronteiriça. O governador do Rio Grande do Sul concordou com a posição do ministro, e insistiu na idéia de que a medida deveria ser tomada pela própria CEEE (Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, 1992c).¹³ A empresa, porém, continuou a sustentar o mesmo argumento: a instalação era extremamente cara e só seria realizada caso os monitoramentos que estavam sendo produzidos comprovassem a existência de poluição transfronteiriça.¹⁴

O secretário de Energia do Rio Grande do Sul, baseado no planejamento do futuro Pólo Energético de Candiota, revelou-se publicamente preocupado, afirmando que, embora fosse importante desenvolver a região, também era necessário “*proteger a população local da contaminação ambiental, produzida pela mina de carvão*” (*Zero Hora*, 12/11/1990, p.15). O objetivo do pólo era organizar a exploração do carvão de forma mais racional e com maior atenção em relação ao meio ambiente (*Zero Hora*, 12/11/1990, 16/11/1990, 15/12/1990). A Eletrobrás – companhia federal encarregada de elaborar as políticas públicas na área

¹⁰ Esse fator foi tratado em Rótulo (2003).

¹¹ Ver Rótulo (2003).

¹² Ver Rótulo (2003).

¹³ Entrevistas realizadas com negociadores uruguaio, o ex-diretor de Assuntos Ambientais da DINAMA e um deputado do departamento do Cerro Largo.

¹⁴ Ver resposta da empresa no item *ut supra*.

energética – foi aos poucos incluindo nas suas diretrizes a questão da preservação do meio ambiente, especialmente no tocante às termelétricas (Eletrobrás, 1997). Também o prefeito de Bagé – município ao qual Candiota pertenceu até 1992 – e o secretário municipal do Meio Ambiente tinham interesses claros em resolver o problema, denunciado continuamente por moradores e habitantes da região próxima à UTPM. As demandas dos moradores apareciam na imprensa local e eram expressas pelas autoridades municipais, como a própria Secretaria de Saúde de Bagé (*El País*, 22/09/1991). O secretário de Saúde percebia que o problema era grave. Afinal, ele próprio havia observado os animais com problemas de dentição, tanto vacas quanto ovelhas, e freqüentemente ouvia comentários de agricultores e fazendeiros sobre a questão. Além disso, muitas pessoas eram atendidas nos hospitais de Bagé com problemas respiratórios, causados, segundo ele, pela usina de Candiota. O secretário também preocupava-se com as empresas de cimento que estavam instaladas na região. Tanto ele quanto o prefeito concordavam com as declarações do Ministério do Meio Ambiente, e sempre ressaltavam a necessidade da colocação dos filtros por parte da CEEE. Eles não dispunham de estudos técnicos e chamavam a atenção para a importância de concluir os monitoramentos na região (*El País*, 22/09/1991).

Um técnico do BID e da UFRGS também referiu-se à instalação dos filtros na UTPM como uma alternativa para diminuir os impactos ambientais produzidos pela emissão de enxofre na região. A instalação do lavador de gases era uma solução cara: de acordo com ele, custaria de 60 a 80 milhões de dólares. Esse técnico também aconselhou que se buscasse melhorar a eficiência dos precipitadores eletrostáticos, que retêm as cinzas na atmosfera e que já estavam instalados na usina. Ele mostrou-se a favor dos monitoramentos, já que a obtenção de dados científicos era necessária para poder identificar a fonte da poluição ambiental na região (*Zero Hora*, 04/04/1992).

O secretário de Energia, Minas e Comunicações do Rio Grande do Sul insistiu, durante o período da implementação, na necessidade de que lhe fosse enviado um relatório preliminar produzido pela FEPAM sobre a chuva ácida para conhecer melhor a situação da poluição possivelmente gerada por Candiota. Este relatório lhe permitiria reunir dados científicos sobre o assunto. Com esse objetivo, solicitou informações à Secretaria de Saúde e Meio Ambiente do Estado (*Zero Hora*, 04/09/1992). Em resposta a esse pedido, o diretor da FEPAM enviou um relatório técnico, no qual destacou os avanços já alcançados pelos monitoramentos. Ele ressaltou que o documento concluía que existia poluição dos recursos hídricos no arroio Poacá, cujas águas apresentavam um índice de 4,5 de acidez. “O resultado pode ser prejudicial para a população local que se abastece com água do arroio” (*Gazeta Mercantil*, 03/09/1992, p.18).

Acadêmicos e pesquisadores do Grupo de Pesquisas Ambientais da Universidade da Região de Campanha, em Bagé, divulgaram à imprensa os resultados de um estudo técnico produzido por eles, no qual aconselhavam aos operários de

Candiota para se mudar para longe da usina por causa da poluição da água, que apresentava um alto grau de acidez (*Zero Hora*, 23/12/1991).

Outro estudo acadêmico, produzido na UFRGS, também dedicado a resolver o problema da contaminação ambiental produzida pela usina, recebeu espaço nas imprensas uruguaia e brasileira e detectou os seguintes impactos: envelhecimento precoce dos animais na região, poluição hídrica com altos graus de acidez na área próxima da exploração da mina de carvão utilizada pela usina, arames oxidados e folhas de árvores com tons amarelados (*Tierra Amiga*, agosto de 1992, n.º. 5:41). Em um seminário na UFSM, organizado pela FEPAM, ONGs e militantes ambientalistas da Argentina, Brasil e Uruguai referiram-se ao problema da chuva ácida na cidade de Melo, produzida, na opinião deles, pela UTPM (*Zero Hora*, 29/10/1992).

Funcionários técnicos de segundo escalão do Ministério do Meio Ambiente, da FEPAM e do IBAMA tiveram a percepção de que efetivamente a necessidade de resolver uma questão internacional com o Uruguai influenciou o processo de gestão do controle dos órgãos ambientais sobre a UTPM.¹⁵

Concluindo, a existência de interesses de diversos atores políticos, sociais, ONGs e acadêmicos em solucionar o problema de poluição ambiental na região de Candiota foi um fator que fortaleceu o processo de implementação do monitoramento conjunto. Para esses atores, era importante resolver o problema local. Conseqüentemente, tal fato serviu de base para que eles também se interessassem no monitoramento, como uma forma de aumentar os controles sobre o comportamento ambiental da empresa. Esses atores são apresentados na tabela 3.

¹⁵ Tais opiniões foram confirmadas em entrevistas realizadas com um diretor-técnico do Ministério do Meio Ambiente, com o superintendente do IBAMA no Rio Grande do Sul, com dois funcionários negociadores da FEPAM e com o atual chefe do Departamento do Meio Ambiente da CGTEE.

Tabela 3: Atores que contribuíram na implementação dos acordos com Uruguai

TIPO DE ATORES	INTERESSES DOS ATORES	
	REGULAR CANDIOTA	IMPLEMENTAR ACORDOS COM URUGUAI
FEDERAIS		
Ministério do Meio Ambiente	SIM	SIM
Secretaria Especial do Meio Ambiente da Presidência da República (SEMAM-PR)	SIM	SIM
Eletrobrás	-	-
ESTADUAIS		
Governador	SIM	-
Secretaria de Saúde e Meio Ambiente	SIM	SIM
Secretaria de Energia, Minas e Comunicações	-	SIM
FEPAM	SIM	SIM
Universidade da Região da Campanha	SIM	SIM
MUNICIPAIS		
Prefeito de Bagé	SIM	SIM
Secretaria de Saúde de Bagé	SIM	SIM
Secretaria do Meio Ambiente de Bagé	SIM	SIM
ONGs	-	SIM
Secretaria de Saúde de Bagé	SIM	SIM

Fonte: elaboração própria.

2.3. A superação do obstáculo financeiro

A implementação da Ata de Jaguarão foi uma questão tratada no nível mais alto da estrutura de decisões no Brasil. O governo brasileiro demorou a dar início à implementação do Programa de Monitoramento Conjunto na região de Candiota durante o ano de 1991, o que levou às autoridades governamentais e a sociedade

uruguaia a pressionarem o país vizinho para que os diversos estudos previstos fossem efetivamente realizados.

O atraso das autoridades brasileiras em implementar o monitoramento acordado e a necessidade de avançar no processo foi tratado direta e pessoalmente pelos presidentes dos dois países em um encontro realizado em Brasília (*Zero Hora*, 23/12/1991). Na ocasião, o presidente Lacalle conseguiu que o tema passasse a ser relevante na agenda bilateral. Tanto o presidente Collor quanto a Secretaria do Meio Ambiente do Brasil (SEMAM-PR) – ligada diretamente à Presidência da República – e o ministro do Meio Ambiente do Brasil agendaram a questão do monitoramento conjunto, comprometendo-se publicamente, fazendo declarações à imprensa, assumindo a responsabilidade do Brasil na poluição ambiental do Uruguai. “*A culpa é nossa. Nós estamos tomando providências para corrigir isso o mais rápido possível*”, afirmou o presidente Collor (*Jornal do Brasil*, 01/04/1992, p. 10; Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, 1992a). No dia 7 de abril de 1992, foi a vez de o ministro do Meio Ambiente declarar que o Brasil tinha consciência da sua responsabilidade no problema da contaminação ambiental produzido por Candiota ao Uruguai (*Jornal do Brasil*, 07/04/1992). Tais declarações indicavam que a liberação de recursos financeiros para a implementação do monitoramento conjunto de qualidade do ar era cada vez mais urgente. Afinal, era importante sinalizar ao Uruguai que existia um movimento efetivo para a resolução do problema, pois a demora burocrática já durava um ano e meio e as verbas para a implementação ainda não tinham sido obtidas (*Zero Hora*, 07/04/1992, 08/04/1992; 12/04/1992; *El País*, 07/04/1992).

O processo de implementação do monitoramento conjunto necessitava de recursos para a sua primeira fase, que incluía o monitoramento de águas superficiais e pluviais e a compra de equipamentos para o monitoramento da qualidade do ar. Finalmente, foi liberada uma verba de 300 milhões de cruzeiros – equivalente a 150 mil dólares –, por meio da assinatura do Convênio n.º. 03730, assinado entre a SEMAM-PR e a FEPAM (que seria a organização estadual responsável pela execução do monitoramento). Assim, no dia 8 de maio de 1992, o secretário interino da SEMAM-PR e o diretor da FEPAM firmaram o acordo, e a verba foi recebida em junho daquele mesmo ano por autoridades da FEPAM (FEPAM, 1995). O convênio previa que os recursos seriam repassados por meio do Fundo Nacional do Meio Ambiente, vigorando até 31 de março de 1993. O controle e a fiscalização do uso das verbas couberam à SEMAM-PR, ao passo que a FEPAM foi a entidade responsável pelo uso das verbas e pela implementação do projeto (Secretaria de Estado do Meio Ambiente da Presidência da República, SEMAM-PR, 1992). A liberação das verbas e a assinatura do convênio foram percebidas por agentes públicos e negociadores uruguaiois como um sinal importante de colaboração por parte do Brasil. Esse passo significava finalmente a superação do obstáculo financeiro e permitiria avançar na implementação do monitoramento (Ministerio de Relaciones

Exteriores, 1992 a, b, c). A embaixada do Brasil no Uruguai ratificou o esforço e o compromisso do governo brasileiro no avanço da implementação, por meio do envio de uma carta ao governo uruguaio anunciando a liberação das verbas (Embaixada do Brasil, 1992). Também a imprensa uruguaia encarou a liberação dos recursos como a superação de um obstáculo e como um sinal de cooperação do governo brasileiro com o uruguaio, apontando para um real interesse em implementar o monitoramento conjunto, que consistia na etapa inicial da resolução de um problema comum (*La República*, 16/07/1992; *Búsqueda*, 23/07/1992). Na tabela 4 são apresentados os fatores que impulsionaram a implementação do monitoramento conjunto na primeira etapa, em cada um dos dois países.

Tabela 4: Fatores influentes da implementação na primeira etapa do monitoramento ambiental no Brasil e no Uruguai

Fatores influentes no Brasil	Fatores influentes no Uruguai
Contexto da boa relação com o Uruguai Compromisso de atores políticos e institucionais com a implementação	Contexto da boa relação com Brasil: cooperação técnica brasileira para o aumento da capacidade institucional da Direção Nacional do Meio Ambiente
Contexto doméstico: atores interessados em resolver o problema de poluição local	Contexto político nacional: Compromisso de atores do poder central e local
Superação da falta de verbas para o órgão de controle ambiental do Rio Grande do Sul	

Fonte: elaboração própria.

3. RENEGOCIAÇÃO E MUDANÇAS DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE MONITORAMENTO CONJUNTO (1996-2002).

Nesta seção será analisada a renegociação entre as delegações dos dois Estados sobre como continuar a implementação do Programa de Monitoramento conjunto. Esta renegociação foi motivada pelo fato de que a delegação do Uruguai propôs mudanças no enfoque do monitoramento, já que o governo uruguaio não tinha ficado plenamente satisfeito com os resultados da primeira fase do monitoramento conjunto. Contudo, depois de várias reuniões entre técnicos uruguaio e brasileiros, não se chegou a um acordo entre as partes. Essa situação levou o governo do Uruguai a acabar se decidindo por investir num monitoramento próprio.

A segunda etapa teve início com as renegociações, em 1996, e se estendeu até 2002, quando foi finalizado o primeiro relatório do monitoramento feito pelo Uruguai.

As mudanças no processo de implementação serão analisadas a seguir. Elas foram motivadas pela influência dos seguintes fatores:

- a) a renegociação e a falta de consenso técnico entre os dois países sobre como continuar o monitoramento conjunto (3.1);
- b) a mudança do contexto político e institucional no Uruguai o interesse da DINAMA, do Uruguai, na implementação de um monitoramento próprio da qualidade do ar (3.2);
- c) a mudança do contexto político e institucional no Brasil (3.3).

3.1 Renegociação entre Brasil e Uruguai e falta de consenso sobre o enfoque do monitoramento

Neste ponto será mostrado que a renegociação do Programa de Monitoramento Global Conjunto da região de Candiota, prevista na Ata de Jaguarão, teve como objetivo principal chegar a um consenso sobre a metodologia a ser utilizada e a amplitude do monitoramento no futuro. O processo de renegociação iniciou-se em 1996, e foi implementado por meio da organização de diversas reuniões técnico-diplomáticas. No entanto, tais encontros bilaterais não conseguiram obter um consenso entre os negociadores do Brasil e do Uruguai, essencialmente em razão das divergências quanto ao enfoque e a metodologia que cada país queria adotar para continuar a implementação do monitoramento. O problema das mudanças na implementação de acordos e políticas públicas tem sido analisado por alguns autores, para os quais o processo de mudança e transformação é produto da própria dinâmica da implementação. A ênfase na dinâmica do processo – as adaptações e transformações do processo – significa que a implementação pode alterar até mesmo os objetivos da política. As políticas

são continuamente transformadas com a implementação de ações que simultaneamente alteram recursos e objetivos e mobilizam novos atores e recursos. A implementação é uma evolução contínua (Rein & Rabinovitz: 1978; Wildawsky, 1979). Outros autores chamam a atenção para o fato de que os acordos muitas vezes voltam a passar por processos de renegociação do mesmo tema, às vezes chegando-se a discutir novos enfoques e interpretações sobre o mesmo tema. Inclusive, nesse momento as partes podem revelar que houve mudanças nos seus interesses originais. Os processos de renegociação acontecem quando uma das partes que já tinha assinado um acordo não fica satisfeita com os resultados e, então, volta a negociar o tema com a outra parte. O assunto pode ser o mesmo, ou também podem acontecer algumas modificações na pauta, nos interesses das partes (Salacuse, 1991; McKearnan & Fairman, 1999). Alguns trabalhos também têm ressaltado a importância de que os acordos definam métodos para a renegociação e a resolução de eventuais disputas na etapa da implementação (Potapchuk & Crocker, 1999; Raiffa, 1991; Susskind & Cruikshank, 1987).

Nesse sentido, a Ata de Jaguarão carecia de previsões específicas para a hipótese de ocorrência de falta de consenso entre as partes sobre os resultados do monitoramento conjunto.

O processo de renegociação do programa de monitoramento conjunto da região de Candiota previsto na Ata de Jaguarão será analisado a seguir.

A renegociação do programa de monitoramento foi motivada pelas divergências quanto à metodologia e ao enfoque que deveriam ser adotados para continuar o monitoramento conjunto. Os negociadores do Uruguai pretendiam que os estudos sobre qualidade do ar não apenas fossem realizados de forma contínua, mas que também fossem ampliados, com a inclusão de um maior número de parâmetros, tais como dados meteorológicos, velocidade dos ventos e condutividade (Atas das Reuniões Técnicas, 1996, 1997). Além disso, os uruguaios nutriam certa insatisfação em relação aos resultados da primeira fase do monitoramento, que não tinham mostrado a existência de chuva ácida no Uruguai. Eles consideravam que a tecnologia adotada não era a mais adequada, e reclamavam que haviam ocorrido problemas com os equipamentos utilizados. Na sua avaliação, com as metodologias definidas no acordo com o Brasil – com as quais vinha se trabalhando desde 1995 – *“não tinha sido possível alcançar uma resposta categórica a respeito da existência ou não de contaminação atmosférica”* (MVOTMA, 2000a:3).¹⁶

¹⁶ Informação fornecida nas entrevistas realizadas com negociadores uruguaios da DINAMA (2002). No entanto, é importante frisar que em nenhum momento eles deixaram de reconhecer que a primeira fase do monitoramento também havia sido valiosa em relação a certos aspectos. Na opinião deles, essa

Os negociadores uruguaios tinham percebido, desde 1994, que era necessário ampliar o enfoque do monitoramento conjunto que vinha sendo implementado, pois os resultados alcançados nos monitoramentos anteriores, principalmente no tocante à qualidade do ar, não eram satisfatórios (MVOTMAa, 2000). O interesse uruguaio em ampliar e renegociar os conteúdos da Ata de Jaguarão pode ser explicado, por um lado, pela ausência de acordos de contingência. Os acordos de contingência contribuem fortemente para a criação de consenso, pois com esse instrumento as partes se comprometem a consultar, por exemplo, um ator neutro, cujo parecer a respeito do assunto passa a ser obrigatório para as partes (Susskind & Field, 1996). Na medida que os acordos foram baseados no princípio da boa-fé e no compromisso, não se previu nenhuma forma que obrigasse as partes a aceitar os resultados dos monitoramentos implementados. Tal fato permitiu que o Uruguai pretendesse renegociar a implementação do monitoramento, de modo a aprofundar os compromissos.¹⁷ Portanto, a pretensão do Uruguai era legítima, tendo-se em vista o tipo de acordo que fora assinado.

O objetivo principal da delegação uruguaia era implementar uma rede binacional de monitoramento, da forma que tinha sido prevista na Ata de Jaguarão. Tais considerações tinham sido também apresentadas pela consultoria da GTZ à FEPAM. Na renegociação, houve consenso entre as duas instituições sobre o fato de que era necessário redefinir o projeto de monitoramento conjunto. Afinal, a primeira etapa já havia sido concluída, e não tinham aparecido indicadores de existência de chuva ácida (MVOTMA, 1996). As discussões centraram-se no aspecto operacional e metodológico da rede (FEPAM, 1995).

Já os negociadores técnicos brasileiros defenderam a idéia de prosseguir com o monitoramento de forma mais restrita. Por esses motivos, as renegociações acabaram não chegando a um consenso. As reuniões técnicas determinaram que cada parte fosse realizando os seus próprios monitoramentos, já que cada país estava adotando tecnologias e metodologias distintas. O problema do método a ser adotado para dar prosseguimento aos monitoramentos começou a ser discutido a partir de dezembro de 1994, numa reunião técnico-diplomática envolvendo funcionários da DINAMA, FEPAM, CEEE e das duas chancelarias. Na ocasião, a delegação do Uruguai insistiu na necessidade de se chegar a um consenso sobre qual seria o método adotado para continuar realizando os

fase foi de grande valia, porque foi nesse momento que foram obtidos, de forma conjunta, os dados iniciais sobre a situação ambiental da região.

¹⁷ Os problemas surgidos com a não inclusão desse tipo de acordos já têm sido identificados pela literatura especializada em formação de consensos. A não inclusão permite que as partes não aceitem os resultados do *joint-fact-finding*, obrigando-as a renegociar de novo os temas. Dessa forma, corre-se o risco de uma renegociação contínua do problema (Susskind & Field, 1996).

monitoramentos (MVOTMA, 1996). A partir daí, entre 1995 e 1997, se realizaram uma série de reuniões com o objetivo de chegar a um consenso sobre os ajustes e mudanças que deveriam ser introduzidos no Projeto de Monitoramento Conjunto (MVOTMA, 2000a).

Em junho de 1995, Julio Maria Sanguinetti e Fernando Henrique Cardoso, presidentes do Uruguai e do Brasil, respectivamente, ambos recém-empossados, fizeram uma declaração conjunta mostrando o interesse político em avançar na cooperação ambiental entre os dois Estados (Presidentes do Brasil e Uruguai, 1995). Como decorrência do interesse político, foram realizadas diversas reuniões técnico-diplomáticas para discutir os temas da renegociação (Ata da VII Reunião para o Desenvolvimento Conjunto das Regiões de Fronteira Brasil-Uruguai, 1995). Os tópicos discutidos diziam respeito aos seguintes pontos:

- a) determinação de parâmetros meteorológicos que permitissem estabelecer um modelo de dispersão de poluentes atmosféricos;
- b) análise qualitativa do material particulado obtido com a medição em boca de chaminé na usina, e identificação do foco emissor dos poluentes;
- c) monitoramento da qualidade da água da chuva, para determinar o grau de acidez e os parâmetros que permitissem identificar a origem da acidez; e
- d) intensificação do intercâmbio técnico, com o objetivo de dispor de informação atualizada (Ata da VII Reunião para o Desenvolvimento Conjunto das Regiões de Fronteira Brasil Uruguai, 1995).

Nos dias 18 e 19 de abril 1996 ocorreu em Brasília uma reunião que contou com a participação de diplomatas do Itamarati, funcionários da Eletrobrás e de outros ministérios do governo brasileiro. Da parte do Uruguai, compareceram funcionários e embaixadores de primeiro escalão do Ministério das Relações Exteriores, bem como representantes da DINAMA. Na opinião dos negociadores uruguaios, nessa ocasião o Uruguai tentou mostrar alto interesse no avanço dos monitoramentos sobre Candiota.¹⁸ O encontro funcionou como preparação para uma reunião posterior da Comissão Geral de Coordenação Brasileiro-Uruguiaia. Na pauta, foram tratados diversos assuntos de cooperação fronteiriça: estatuto jurídico a ser elaborado sobre as fronteiras, instalação dos Comitês de Fronteira, integração física e integração energética (Ata de Brasília, 1996). A questão de Candiota mereceu um tratamento especial, sendo colocada como anexo, o qual fazia referência a dois pontos:

- a) o interesse uruguaio em realizar o monitoramento em boca de chaminé na UTPM, incluindo a visita de uma missão técnica uruguiaia a Candiota; e
- b) o compromisso da delegação brasileira em fornecer informações sobre a legislação relativa às chaminés de fábricas de cimento e caldeiras localizadas na zona de influência da usina, bem como sobre aplicação da série de normas ambientais ISO 14.000 no Brasil.

¹⁸ Entrevista realizada com o diretor da DINAMA na época.

A delegação brasileira insistiu na interligação elétrica por meio da instalação de uma estação conversora (60 a 50 kHz) na região de Santana do Livramento-Rivera e da construção de uma linha entre São Carlos (Uruguai) e Presidente Médici (Candiota) (Ata de Brasília, 1996).

Em agosto de 1996, realizou-se no Itamarati outra reunião entre técnicos brasileiros e uruguaios, convocada segundo os termos do encontro de abril. Na ocasião, foi apresentada a proposta uruguaia de ampliação do monitoramento, começando pela realização de um monitoramento conjunto em boca de chaminé na usina. O objetivo do Uruguai era obter um conhecimento mais aprofundado dos seus equipamentos de controle ambiental e das metodologias utilizadas na usina para as medições de boca de chaminé, de modo a definir conjuntamente um plano de monitoramento, que seria realizado num prazo de 30 dias. As partes chegaram a um acordo sobre o equipamento que cada uma utilizaria no monitoramento conjunto e sobre o início do monitoramento em boca de chaminé de forma conjunta. Também concordaram em realizar uma comparação dos resultados e trabalhar na elaboração de um modelo de dispersão baseado no consenso sobre os elementos poluentes (Ata de Brasília, 1996).

O ponto principal do encontro foi a solicitação, por parte dos representantes brasileiros, de informações sobre os resultados obtidos no Uruguai com o equipamento emprestado pelo Brasil. Os negociadores da DINAMA responderam que eram necessários monitoramentos complementares, um dos quais justamente o monitoramento de boca de chaminé na usina. Na ocasião, a delegação brasileira também informou sobre a realização de monitoramentos que vinham sendo realizados pela empresa, por meio de convênio com a JICA, e que seriam concluídos em 1997. De acordo com os resultados obtidos até aquele momento, não havia contaminação ambiental na região. Na reunião, decidiu-se que o monitoramento na usina seria realizado em outubro, fato que foi percebido como uma concessão dos negociadores brasileiros. Em compensação, eles solicitaram que as autoridades uruguaias fornecessem os dados do monitoramento feito no Uruguai (Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, 1996). Apesar de ter ocorrido num contexto de cooperação, essa fase da negociação foi aos poucos adquirindo um tom mais competitivo, tal como pode se ver pelas táticas adotadas pelas partes nesse encontro (Raiffa, 1982). A delegação brasileira não deixou de manifestar surpresa pelo fato de o Uruguai pretender realizar um monitoramento em boca de chaminé na usina, o que não tinha sido previsto na versão original do Programa de Monitoramento Conjunto (Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, 1996). Em novembro de 1996, realizaram-se finalmente reuniões em Melo (Uruguai) e em Candiota (Brasil) para avaliar o monitoramento sobre a qualidade do ar previsto nos acordos e para planejar as atividades futuras que seriam desenvolvidas de forma conjunta. As duas partes trocaram informações e manifestaram o interesse em manter uma estratégia de negociação baseada na confiança, por meio da transparência dos

dados (Fischer & Ury, 1981, 1986; Raiffa, 1982; Susskind & Cruikshank, 1986; Susskind & Field, 1996; Lax e Sebenius, 1986).

O Uruguai apresentou um estudo sobre doenças respiratórias na região fronteiriça,¹⁹ os resultados dos monitoramentos realizados até aquela data e um relatório de climatologia baseado nas agências do governo americano, National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA) e National Center for Atmospheric Research (NCAR). O Brasil mostrou estudos sobre o clima, que estavam sendo realizados na Universidade Federal de Santa Maria e na Universidade Federal de Pelotas (Ata de Reunião Técnica Brasil-Uruguai sobre Meio Ambiente, 1996). Os dois países concordaram em realizar uma reunião para planejar a continuação e os ajustes de metodologia do monitoramento conjunto, identificando insuficiências e problemas (Ata da Reunião Técnica Brasil-Uruguai sobre Meio Ambiente, 1996).

O Brasil prestou informações especialmente em relação ao processo de construção de Candiota III, fornecendo dados sobre o consumo de carvão e de energia. Também revelou que a nova usina contaria com tecnologia mais atualizada do que havia sido planejado originalmente. A delegação brasileira comprometeu-se a continuar fornecendo informações a respeito da evolução do projeto de Candiota III (Ata da Reunião Técnica Brasil-Uruguai sobre Meio Ambiente, 1996). Em dezembro do mesmo ano, as delegações técnicas de ambos os países, acompanhadas dos representantes diplomáticos, realizaram nova reunião, dessa vez em Montevideú, para continuar ajustando a metodologia do monitoramento conjunto e seguir avançando no planejamento de atividades (MVOTMA, 2001).

Em abril de 1997, técnicos da DINAMA visitaram a usina para realizar medições na boca da chaminé, atentando para os seguintes parâmetros: temperatura, pressão, velocidade, material particulado, óxido de nitrogênio, anidrido sulfuroso e oxigênio. Na reunião técnica realizada no dia 15 de abril, em Porto Alegre, foram avaliados os primeiros resultados do monitoramento em boca de chaminé. A delegação uruguaia mostrou-se satisfeita pela forma como a pesquisa havia sido feita, de forma conjunta, e manifestou interesse em continuar realizando monitoramentos em boca de chaminé, já que os dados obtidos eram relevantes para a elaboração de um modelo matemático de dispersão de poluentes que o Uruguai pretendia desenvolver (Ata da Reunião Técnico-Diplomática Brasil-Uruguai, 1997). Os negociadores do Brasil apresentaram uma proposta de ampliação do programa de monitoramento conjunto, que previa também o monitoramento de precipitações úmidas e secas, um monitoramento contínuo

¹⁹ Os resultados do trabalho sobre doenças respiratórias não foram lembrados por uma técnica do Ministério de Saúde Pública do Uruguai que foi consultada sobre o assunto.

sobre o dióxido de enxofre e a análise de material particulado, sob a responsabilidade de cada uma das partes. Após cada país realizar a sua avaliação, haveria uma reunião para determinar, de acordo com os resultados, se seria dada continuidade – ou não – ao monitoramento conjunto. Em seguida, cada parte continuaria realizando o seu próprio monitoramento na região. A delegação do Uruguai comprometeu-se a estudar a proposta, que também incluía a realização de um encontro para definir a localização mais adequada dos próximos pontos de coleta para os monitoramentos de qualidade do ar. No entanto, a proposta também previa que a análise para determinar a caracterização qualitativa do material particulado deveria ser feita “*sob a responsabilidade de cada uma das partes*”. No final do período previsto, cada uma das partes avaliaria os resultados. Só a partir desse momento segundo os resultados, as partes determinarão de comum acordo a eventual necessidade de implementar a segunda fase do monitoramento ou, poderiam considerá-lo finalizado, mantendo ações de monitoramento ambiental que fizessem possível o acompanhamento da qualidade ambiental da região (Ata de Reunião Técnico Diplomática Brasil-Uruguai, 1997, parágrafo 8). Os mesmos resultados e discussões foram registradas na VIII Reunião de Cooperação de Comitês de Fronteira, realizada em Porto Alegre (Ata da VIII Reunião de Cooperação de Comitês de Fronteira, 1997).

Concluindo, as renegociações sobre a melhor forma de dar continuidade ao monitoramento acabaram não chegando a um consenso para que fosse implementado conjuntamente. As reuniões técnicas determinaram que cada parte fosse realizando os seus próprios monitoramentos, já que cada uma estava adotando tecnologias e metodologias distintas. Tal decisão ficou evidente na última reunião técnica, realizada em Porto Alegre, em 1999, na qual os delegados do Uruguai apresentaram o seu projeto de monitoramento próprio na região (Ata da Reunião Técnica Brasil-Uruguai sobre Meio Ambiente, 1999, parágrafo 4). O objetivo das autoridades da DINAMA no Uruguai era desenvolver uma rede própria e convidar a parte brasileira a participar do trabalho, juntamente com os técnicos uruguaios, em diversos níveis. No entanto, “*isto vai depender do que seja resolvido pelo governo do Brasil*” (MVOTMA, 2000a; Ata da Reunião Técnica Brasil-Uruguai sobre Meio Ambiente, 1999). Como decorrência da falta de acordo sobre os aspectos técnicos para continuar o monitoramento de forma conjunta, cada parte – a DINAMA, no Uruguai, e a FEPAM, no Brasil – continuou realizando os seus próprios monitoramentos, mantendo uma relação de confiança e troca de informações sobre os dados e resultados alcançados (Ata da Reunião Técnica Brasil-Uruguai sobre Meio Ambiente, 1999).

Como resultado final desse processo, as partes continuaram implementando estudos, mas, diferentemente do que ocorreu na primeira fase, dessa vez não houve consenso técnico sobre qual metodologia deveria ser adotada para dar prosseguimento ao monitoramento conjunto, o que deu origem a um “impasse

técnico” (Ehrmann & Stinson, 1999; Susskind, 1994; Susskind & Cruikshank, 1987). Portanto, a ausência de acordo se deu em razão de uma questão técnica (Brooks, 1984; Clark & Majone, 1985; Ehrmann & Stinson, 1999; Fiorino, 1989). Nessa etapa, é importante destacar que a mudança de contexto nos dois países diminuiu a pressão política sobre ambos os governos para chegar a um acordo técnico. As principais mudanças ocorridas no Uruguai foram as seguintes: diminuição da pressão política, devido à exclusão dos *stakeholders* da negociação; concentração do assunto no Ministério da Habitação, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente; baixo controle parlamentar sobre o assunto; e a mudança no enfoque dado pela imprensa ao assunto. No caso do Brasil, também houve alterações no contexto político: o principal tema da agenda pública referente a Candiota passou a ser a construção de Candiota III.

Por fim, a mudança mais significativa foi que o processo de implementação deixou de ser um *joint-fact-finding* (Ehrmann & Stinson, 1999; Susskind, 1994; Susskind & Cruikshank, 1987). O monitoramento conjunto da região foi renegociado. Como decorrência da falta de acordo os negociadores de cada um dos Estados passaram a implementar o seu próprio monitoramento. No entanto, manteve-se aberto um canal de diálogo e cooperação entre ambos os Estados, baseado na idéia de compartilhar as informações obtidas com os monitoramentos (McKearnan & Fairman, 1999; Susskind & Cruikshank, 1987). Essa forma de gerenciar o processo de monitoramento deixou novamente em evidência o problema da inexistência de uma forma preventiva de resolução das divergências que poderiam surgir em caso de resultados conflitantes sobre a poluição ambiental da região. Poderia chegar a ocorrer inclusive uma disputa sobre qual seria o melhor método de resolver um eventual desacordo em relação a resultados distintos: negociação direta, negociação assistida ou participação de um terceiro (facilitador, “neutro”, árbitro etc.).²⁰

3.2. Mudança do contexto institucional no Uruguai: o aumento do poder da DINAMA

Neste item será mostrado que a estratégia dos funcionários da DINAMA que negociaram com o Brasil consistiu em buscar um fortalecimento técnico da instituição e em legitimar o trabalho desenvolvido perante as autoridades brasileiras (Cámara de Representantes de la República Oriental de Uruguay, 1998). Eles perceberam que era necessário formular e implementar uma rede própria de estudo da qualidade do ar na região nordeste do país. O projeto era duplamente interessante: com a montagem da rede própria, os negociadores uruguaios teriam acesso à tecnologia moderna, ganhando capacidade de

²⁰ A literatura especializada tem identificado diversas formas de resolução de disputas: conciliação, facilitador, mediador, arbitragem (Raiffa, 1982; Ury, 1991).

negociação internacional perante o Brasil e, ao mesmo tempo, fortalecendo a capacidade institucional da DINAMA (Cámara de Representantes de la Rep. O. de Uruguay, 1998). A falta de tecnologia própria tinha sido uma das carências institucionais que levaram a DINAMA a solicitar ao Brasil cooperação para realizar a primeira fase do monitoramento conjunto. Portanto, a partir do momento em que tivesse a própria tecnologia, a instituição ganhava maior poder institucional (Grindle, 1980; Najam, 1995) e de negociação perante o Brasil, pois aumentaria a capacidade de produzir conhecimento sobre o tema (Fisher & Ury, 1981). Os funcionários da DINAMA notaram que haviam adquirido experiência e aprendizado ao longo do tempo em que trabalharam com os funcionários brasileiros. Naquele momento era necessário que eles dessem um passo à frente, de modo a aumentar o seu poder político institucional. Na primeira etapa, eles tinham dependido da parte mais poderosa tecnicamente: o governo do Brasil, em particular a FEPAM (Cámara de Representantes de la Rep. O. de Uruguay, 1998).²¹

O novo ministro da pasta que englobava a área do meio ambiente, empossado em março de 1995, projetou uma reforma ministerial que fortaleceria a DINAMA e colocou-a em execução. No interior do Ministério da Habitação, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente o momento também era propício para a implementação de uma estratégia nos moldes da que havia sido formulada (cf. Cámara de Representantes de la Rep. O. de Uruguay, 1998). Para a DINAMA, não era possível implementar aquela estratégia institucional sem a participação de outra instituição: era necessário desenvolver uma parceria de colaboração interorganizacional, que acabou sendo desenvolvida com o Laboratório Tecnológico do Uruguai (LATU). A instituição que melhor preenchia as expectativas e os objetivos da DINAMA foi o LATU, a instituição encarregada da certificação de qualidade ambiental no Uruguai. Nesse sentido, em março de 1996 solicitou-se a consultoria técnica do LATU para o controle de qualidade sobre chuva ácida e foi constituído um grupo técnico para acompanhar a evolução do tema, formado por técnicos de diferentes órgãos da DINAMA: a Divisão de Assuntos Internacionais Ambientais – que se encarregou das relações com o Ministério das Relações Exteriores – e a Divisão da Avaliação de Qualidade Ambiental – da qual dependem dois departamentos diretamente relacionados com o assunto, o Departamento de Normalização Técnica (ex-laboratório da DINAMA) e o Departamento de Qualidade da Água e do Ar. A estratégia foi planejada de forma conjunta com a Direção de Assuntos Políticos do Ministério das Relações Exteriores (cf. MVOTMA, 2000a:8).

²¹ Opiniões expressas em diversas entrevistas realizadas com quatro funcionários da DINAMA que participaram das negociações com o Brasil e com o LATU.

O LATU solicitou a consultoria da Council for Scientific and Industrial Research (CSIR), empresa sul-africana de prestígio internacional que realiza o mesmo tipo de atividades de controle e certificação ambiental e que contava com muita experiência, especificamente sobre chuva ácida. Em setembro de 1996, o LATU encaminhou a proposta técnica, fruto desse trabalho com a empresa consultora. Ao mesmo tempo, foi consultada a empresa ESKOM, que produz 95% da energia elétrica consumida na África do Sul e mais de 50% de todo o continente africano (MVOTMA, 1996, 2000b).

A parceria interinstitucional do Ministério da Habitação, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente com o LATU e a escolha do CSIR tinham outro componente estratégico: os sul-africanos contavam com a certificação de normas de qualidade ambiental da série ISO 9.000, o que garantia ao ministério que a certificação do trabalho do monitoramento da qualidade do ar seria de padrão internacional. Além disso, do ponto de vista da negociação, tal fato aumentava a legitimidade dos dados que seriam apresentados ao Brasil (Cámara de Representantes de la Rep. O. de Uruguay, 1998).

Em dezembro de 1996, foi assinado um convênio entre o MVOTMA e o LATU para a implementação do programa de monitoramento da qualidade do ar na região nordeste do Uruguai. O convênio compreendia a execução de três fases. Na primeira (duração aproximada de dois meses), seria realizada a análise específica dos lugares em que seriam colocados os equipamentos, levando em consideração os parâmetros meteorológicos e as características topográficas do território do Uruguai. As estações foram instaladas em Aceguá, Melo e Treinta y Tres (Cámara de Representantes de la Rep. O. de Uruguay, 1998). No entanto, era necessário determinar com exatidão as técnicas de análise de poluentes que seriam utilizadas (MVOTMA, 2000b).

Na segunda fase, desenvolveu-se o monitoramento, durante um período mínimo de 12 meses, dos seguintes poluentes: dióxido de enxofre (SO₂) no ar, partículas totais em suspensão no ar e água de chuva. O método incluía a análise do grau de acidez (por meio do pH) e de condutividade, e a determinação de ânions e cátions de presença freqüente nas precipitações de chuva (MVOTMA, 2000b; MVOTMA-LATU, 1996). Na terceira e última fase, foi produzido um relatório final, que apresentou como resultado uma: avaliação da situação então vigente e a elaboração de um modelo de dispersão de poluentes que permitisse fazer previsões sobre o comportamento dos poluentes em diferentes situações de emissão e condições atmosféricas (MVOTMA-LATU, 1996).

Os técnicos do DINAMA participaram de todas as fases do acordo, e receberam o treinamento necessário para a gestão da rede. No final do convênio, a DINAMA teria capacitação técnica para operacionalizar a rede e para a análise dos dados. O equipamento comprado no início do convênio ficaria em propriedade do MVOTMA (MVOTMA, 2000b, MVOTMA-LATU, 1996). Por

meio dessa parceria estratégica, a DINAMA conseguiu implementar a rede de monitoramento da qualidade do ar na região nordeste do Uruguai, cobrindo os departamentos de Cerro Largo, Rivera, Tacuarembó e Treinta y Tres. O projeto representou a primeira experiência bem-sucedida de monitoramento do ar no país. A sua última fase prevê a elaboração de um modelo de dispersão de poluentes capaz de fazer previsões sobre o comportamento dos poluentes em diferentes condições atmosféricas. O primeiro relatório dos consultores da CSIR recomendava a instalação de estações e equipamentos a serem utilizados para realizar o monitoramento. Os consultores sul-africanos sugeriram também a inclusão do laboratório da DINAMA na geração de resultados de amostras de água de chuva, pois o órgão possuía equipamentos e recursos humanos adequados para a tarefa (MVOTMA, 2000b; Cámara de Representantes de la Rep. O. de Uruguay, 1998).

O LATU apresentou uma proposta de licitação para a compra do equipamento e dos sistemas de transferência de dados em tempo real, que foi aceita pela DINAMA. Assim, efetuou-se a compra de três estações, que dispunham de equipamentos automáticos e de funcionamento contínuo para a medição dos seguintes parâmetros: pressão atmosférica, umidade do ambiente, temperatura, velocidade e direção dos ventos, água da chuva, orvalho, partículas em suspensão e anidrido sulfuroso (MVOTMA, 2000b).

Funcionários da DINAMA encarregaram-se, em conjunto com funcionários do LATU, de cuidar da gestão da rede, que foi construída com três estações remotas – localizadas em Aceguá, Melo e Treinta y Tres – e uma estação central, em Montevideu, para receber, processar e guardar as informações provenientes das estações remotas. A transferência de dados era feita em tempo real, por meio de interligações MiniSAT.²² Alguns problemas técnicos surgidos na instalação das estações foram resolvidos com sucesso. A tecnologia utilizada significou para o Uruguai um grande avanço em relação à capacidade de coleta dos dados, em termos de frequência e quantidade, facilidade de acesso, qualidade, confiabilidade e capacidade de processamento e transmissão à distância (MVOTMA, 2000b). A relevância da montagem da rede, além do interesse de incorporar os técnicos brasileiros ao trabalho (objetivo internacional), foi também o de aprimorar o conhecimento técnico e institucional da DINAMA (objetivo doméstico).

Em 2002, atingiu-se a segunda fase do acordo: foi elaborado um relatório do monitoramento sobre a qualidade do ar na região nordeste do Uruguai.²³ Do ponto de vista orçamentário, os gastos com a implementação da rede de

²² Dados confirmados em entrevistas realizadas com funcionários da DINAMA e do LATU, diretores da rede de monitoramento.

²³ Os resultados do relatório foram analisados em Rótulo (2003).

monitoramento da qualidade do ar em Uruguai chegaram a US\$ 400.000 (MVOTMA-LATU, 1996), sendo este o maior investimento feito pelo MVOTMA na área de monitoramento e controle, entre 1996 e 1999. Em segundo lugar, ficou o projeto de investimento no Sistema Nacional de Avaliação da Qualidade de Água (Presupuesto Nacional 1995-1999, carpeta 439/95, Inversiones, Tomo III, citado por Santandreu, 1998).

A DINAMA também se fortaleceu pelo fato de que o processo de implementação causou um impacto significativo do ponto de vista do controle técnico. A participação de atores da sociedade civil diminuiu de forma considerável no Uruguai. O processo de negociação com Brasil, no qual acabou predominando o aspecto técnico, aumentou a centralização e o controle decisório dos técnicos encarregados do gerenciamento do monitoramento. Tais fatores se, por um lado, contribuíram para que o processo fosse implementado, por outro, reduziram os controles democráticos da sociedade civil e o acesso da população aos resultados do monitoramento. O aumento do poder técnico expressou-se no controle da informação relativa aos resultados que foram sendo produzidos na implementação dos acordos (Susskind, 1994; Susskind & Cruikshank, 1987). Esse fator veio a confirmar uma característica das políticas ambientais no Uruguai: a dificuldade de acesso público à informação produzida pelo governo (Gudynas, 1996b; Santandreu, 1996). A participação desses atores ficou reduzida ao controle político exercido pelo Parlamento e à atuação da imprensa, que continuou contribuindo na construção da agenda pública do assunto.²⁴

Aliás, a participação parlamentar em relação às políticas ambientais no Uruguai tem sido pouco inovadora. No período da legislatura 1994-1999, durante o mandato do presidente Sanguinetti, o Parlamento foi menos produtivo do que entre 1990 e 1994, no governo Lacalle (Gudynas & Santandreu, 1999). No período 1994-1999, a Câmara dos Deputados mostrou-se mais atuante em relação aos temas ambientais do que a Câmara de Senadores. Cerca de 95% dos pedidos de informes ao Executivo sobre questões ecológicas tiveram origem na Câmara dos Deputados. Além disso, 90% do total de exposições verbais sobre temas ambientais também foram produzidas pelos deputados (Gudynas & Santandreu, 1999).²⁵

²⁴ A agenda da imprensa, nos dois países, no período da implementação, será analisada a seguir neste trabalho.

²⁵ Gudynas & Santandreu (1999) analisaram esse tipo de comportamento político em relação aos temas ambientais. Na opinião deles, tal fato pode ser explicado em larga medida pela existência de uma baixa produtividade da maioria dos parlamentares: muitos participam apenas formalmente do trabalho nas comissões, não assistem regularmente ao plenário, não dispõem de secretarias de informação sólidas etc.

A participação de parlamentares em relação ao tema de Candiota reforçou essa tendência. Durante todo o período da negociação dos acordos²⁶ (1986-1990), foram realizadas apenas duas exposições verbais de parlamentares sobre o tema de Candiota, e um pedido de informes ao Ministério das Relações Exteriores. Foi no período da implementação (1991-2002) que se concentrou a maioria absoluta das ações parlamentares. O fato mais importante foi a aprovação do Tratado de Cooperação Ambiental Bilateral Brasil-Uruguai. Enviado pelo ministro das Relações Exteriores, em conjunto com o ministro da Habitação, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente, em 1993, o projeto foi aprovado pela Câmara de Senadores no ano seguinte. Ingressou na Comissão de Assuntos Internacionais da Câmara dos Deputados e foi aprovado, nesta comissão, sob a forma de projeto de lei em 1996. Em seguida, foi enviado ao plenário de ambas as Câmaras (Câmara dos Representantes da Rep. O. de Uruguay, 1994). Finalmente, as duas Câmaras, reunidas em plenário, aprovaram por unanimidade o projeto, transformando-o na Lei nº.16.817, de 11 de abril de 1997 (Registro Nacional de Leis de Decretos do Uruguai, 1997).

Além dessa iniciativa, tiveram lugar no Parlamento cinco pedidos de informações, endereçados a diferentes ministérios (um no período da negociação dos acordos, e o restante durante a implementação), tendo a Comissão de Habitação, Território e Meio Ambiente da Câmara dos Deputados²⁷ solicitado um pedido de informações específico ao MVOTMA. Os dados da atividade legislativa sobre o tema de Candiota são apresentados na tabela 5.

²⁶ Realizou-se uma pesquisa exaustiva de todas as intervenções parlamentares sobre o tema de Candiota entre 1985 e 2002 na Câmara Legislativa Nacional, incluindo deputados e senadores.

²⁷ O deputado Humberto Pica, do Partido Branco pelo departamento de Cerro Largo, foi um dos parlamentares da coalizão de governo que mostrou interesse pelo assunto da contaminação causada por Candiota no Uruguai.

Tabela 5: Pedidos de informes no parlamento uruguaio sobre Candiota (1985-2002)

Ano	Temas	Câmara (1)	Partido Político
1988	Contaminação, meio ambiente	Deputados	Branco
1996	Contaminação ambiental, medidas adotadas	Deputados	Frente Ampla
1996	Contaminação ambiental, medidas adotadas	Deputados	Frente Ampla
1996	Contaminação ambiental, medidas adotadas	Deputados	Frente Ampla
1999	Chuva ácida, contaminação ambiental	Deputados	Novo Espaço
2001	Construção de Candiota III, contaminação ambiental	Deputados	Frente Ampla

(1) Órgão no qual foi solicitado o pedido de informes

Fonte: elaboração própria, com base em dados fornecidos pela Câmara Legislativa do Uruguai.

3.3. A mudança do contexto político e institucional no Brasil

O processo da implementação dos acordos no Brasil, no período da mudança de enfoque do Programa de Monitoramento Conjunto (1996-2002), foi marcado pelo novo impulso do projeto de construção de Candiota III, motivado pelos interesses de uma série de atores institucionais relevantes, tanto em nível federal quanto estadual. Vale ressaltar, ainda, que o país vinha então enfrentando problemas com a falta de recursos energéticos. A importância adquirida pelo tema da construção de Candiota III também se refletiu na cobertura da imprensa. O tema esteve presente continuamente nas reuniões técnicas entre Uruguai e Brasil desde 1996 até 2002. Os negociadores uruguaio e uma série de *stakeholders* relevantes naquele país perceberam, desde a década de 1980, que o aumento da capacidade energética de Candiota seria um fator de crescimento do risco de poluição ambiental transfronteiriça (Gudynas, 2000).

A seguir será analisado o processo de mudança institucional da CGTEE, que viabilizou a construção de Candiota III.²⁸

Duas mudanças significativas do contexto político institucional ocorreram na segunda etapa da implementação do monitoramento conjunto no Brasil. A primeira diz respeito à federalização da CEEE, empresa da qual depende o

²⁸ Ver parte anterior, referente às renegociações bilaterais entre os dois países. Na maioria das atas analisadas, o tema de Candiota III foi percebido pelas autoridades uruguaioas como um fator de aumento do risco potencial ambiental.

projeto de construção de Candiota III, mediante a qual a CEEE, empresa pública controlada pelo estado do Rio Grande do Sul, transformou-se em Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica (CGTEE.). Já a segunda remete à privatização da construção de Candiota III, que aconteceu no contexto da reforma do setor elétrico promovida no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). Esses processos domésticos influenciaram a renegociação e a implementação dos acordos com Uruguai, dado que a construção de Candiota III tornou-se um ponto relevante da agenda de negociação bilateral entre Brasil e Uruguai. Em várias reuniões técnicas bilaterais o governo brasileiro informou à delegação uruguaia sobre o andamento do projeto de Candiota III (Atas das Reuniões Técnicas sobre o Programa de Monitoramento de Candiota, 1996-1999).

A construção de Candiota III teve início em 1983 e foi alvo de diversos questionamentos políticos relativos a supostas irregularidades ocorridas no processo de licitação. A forma de realização da licitação deixara a CEEE numa situação extremamente complexa de endividamento com o governo da França, o que acabou motivando a abertura de uma CPI sobre Candiota. A CEEE se comprometera a pagar juros por equipamentos durante mais de seis anos à empresa francesa Alstom, encarregada de implementar o projeto de construção, mas a Alstom não tinha obrigação de embarcar os equipamentos para o Brasil (Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1992). Tal fato contribuiu para que a federalização da CEEE começasse a ser vista como uma alternativa capaz de viabilizar o projeto de construção de Candiota III: “*A federalização do empreendimento criará as condições necessárias para a retomada das obras de Candiota III*” (Presidente da CEEE ao jornal *Zero Hora*, 29/01/93:33). Em 1994, uma comissão criada pela Portaria nº. 345 do Ministério de Minas e Energia, integrada por representantes do MME, do Ministério da Fazenda e do governo do Rio Grande do Sul, concluiu que a solução para viabilizar o projeto de Candiota III era a construção de uma unidade com capacidade de apenas 350 MW. Essa decisão alterou de forma substantiva o projeto original, que previa a construção de seis unidades a mais. A principal justificativa era a redução de custos do empreendimento .

Após várias tentativas, o governador do Rio Grande do Sul negociou diretamente com o presidente Fernando Henrique Cardoso e com o presidente do Banco Central a possibilidade de privatizar a dívida de Candiota, a fim de que fosse liberado o equipamento da França (*Zero Hora*, 14/02/95). Em dezembro de 1995, o governo federal sancionou o projeto de lei que autorizava a privatização de Candiota III. Em troca, a dívida da CEEE de 146,2 milhões de dólares com os bancos franceses seria federalizada. Depois, foi prevista a publicação de um edital que permitia a transferência do projeto para a iniciativa privada, o que tornaria viável a finalização de Candiota III em 1997: “*O governador disse que uma eventual*

retomada das obras de Candiota sem a solução sobre o controle acionário da unidade não teria valor legal.” (Zero Hora, 09/12/95, p.14). O problema da dívida com o banco francês tinha passado a ser tratado no Clube de Paris. A outra parte da dívida de 146,2 milhões de dólares era do Estado do Rio Grande do Sul (Zero Hora, 09/12/1995).

No final de novembro de 1995 o plenário do Senado aprovou a federalização das ações da CEEE com os bancos franceses, avalistas dos empréstimos para a construção de Candiota III. Determinou-se que a dívida de U\$ 146,2 milhões seria assumida pela União, em troca da transferência da usina para a iniciativa privada. Outros U\$ 189 milhões, referentes a créditos para a compra dos equipamentos, também deveriam ser transferidos para a União (*Zero Hora*, 30/11/1995). Finalmente, em dezembro, o presidente da República sancionou o projeto de lei que autorizava a privatização de Candiota III, em troca da federalização da dívida da CEEE com os bancos franceses (*Zero Hora*, 09/12/1995).

A Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica (CGTEE) foi constituída em 28 de julho de 1997, a partir da reestruturação societária da Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE). Em 30 de novembro de 1998, o controle acionário da CGTEE foi transferido para a União, com base no Contrato 014/98/STN/COAFI. Posteriormente, em 30 de junho de 2000, a companhia passou ao controle acionário da Eletrobrás, que detém 99,94% das ações. Com o Contrato de Concessão de Geração n°. 67/2000-ANEEL, assinado em 13 de setembro de 2000, a CGTEE passou a deter os direitos de exploração e produção de energia elétrica através de suas usinas termelétricas, instaladas Rio Grande do Sul até o ano de 2015. A CGTEE, concessionária de serviços públicos de energia elétrica, passou a atuar exclusivamente na produção de energia elétrica, tendo como fonte de combustível predominante o carvão mineral. Por meio de suas usinas, a companhia supre o Sistema Interligado, em conformidade com o Programa de Geração previamente estabelecido pelo Operador Nacional do Sistema (ONS) (CGTEE, 2002). Na condição de agente de geração, a CGTEE comercializa energia no âmbito do Mercado Atacadista de Energia (MAE), tendo como referência os Contratos Iniciais de Compra e Venda de Energia Elétrica, assinados em 30 de setembro de 1997 com a CEEE, com a Companhia Riograndense de Energia e com a AES SUL - Distribuidora Gaúcha de Energia S.A, pelo prazo de quinze anos. O parque gerador da companhia é composto pelas usinas termelétricas de Presidente Médici (Candiota II), de São Jerônimo (20 MW) e de Nutepa (24 MW), totalizando 490 MW de potência instalada. Candiota III, se for instalada, terá uma produção de 446 MW de potência instalada. A geração de energia elétrica em 2001 foi de 1.531 GWh, sendo 22,4% inferior ao alcançado no ano anterior, devido a problemas com o precipitador eletrostático da unidade n° 3 da UTE Presidente Médici (CGTEE, 2002).

Em 1998, foi assinado o contrato entre a União, o estado do Rio Grande do Sul e a CEEE, pelo qual o Tesouro Nacional assumiu as dívidas de Candiota III e a CGTEE (federal) passou a ser a proprietária da Usina Presidente Médici (Candiota II). A dívida da CEEE assumida com o Banque de Paris et Pays Bas e o Banque Française de Commerce Extérieur foi transferida, nesse contrato, para o governo federal por meio da assinatura de um outro contrato com o governo estadual, que previu a privatização da usina. Em julho do mesmo ano, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) lançou o edital de privatização. O pacote de privatizações incluiu as três usinas controladas pela CEEE (Candiota fase A e B, Nutepa e São Jerônimo), que foram repassadas à União como parte do acordo (*Zero Hora*, 24/02/97).

As necessidades da política energética brasileira aumentaram o interesse no aproveitamento da produção do carvão na geração de energia, o que incluía Candiota III e a finalização de Jacuí I, ambas usinas de relevância estratégica para o governo gaúcho (*Zero Hora*, 10/05/97). Funcionários de alto escalão da Eletrobrás reconhecem a importância estratégica de Candiota, pelo fato de estar localizada na “ponta” do sistema interligado de energia do Brasil.²⁹ O primeiro chamado de licitação realizado pela ANEEL não teve sucesso, devido à desvalorização do real em 1999: a única empresa que se apresentou foi a francesa Alstom, que construíra Candiota II. O cancelamento colocou a questão de Candiota III novamente na estaca zero (*Gazeta Mercantil*, 24/05/1999). Depois de várias negociações, a Secretaria de Minas e Energia do Rio Grande do Sul negociou com o ministro de Minas e Energia um acordo para retomar as obras, em setembro de 1999. Nessa negociação, o governo federal confirmou a transferência de Candiota III para a União (*Zero Hora*, 23/08/99).

As negociações continuaram até a divulgação de um edital para a assembléia de acionistas da Eletrobrás, cujo sócio majoritário é o governo federal. Desta forma, dado o fato de que a Eletrobrás é proprietária da CGTEE, o projeto de construção de Candiota III ficou sob a responsabilidade da União, tendo o Tesouro Nacional assumido a dívida referente à usina. No entanto, a construção da termelétrica, que poderia ficar a cargo da CGTEE, não entrou em discussão na assembléia da Eletrobrás. Na ocasião, comentou-se a possibilidade de a CGTEE assumir Candiota, para fins de privatização. Dessa forma, o novo proprietário assumiria a manutenção de Candiota II e a construção da terceira parte do complexo. Segundo o então diretor financeiro da Eletrobrás, a retomada das obras não constava na pauta da assembléia. Ele afirmou que a privatização da usina seria estudada em breve pelo Ministério de Minas e Energia e pelo Banco

²⁹ Entrevista realizada com o engenheiro Rogério Mundim, então diretor da Divisão do Meio Ambiente/ Diretoria de Engenharia, da Eletrobrás.

Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (*Zero Hora*, 22/12/1999).

Em 2000, o governo federal lançou o Programa Prioritário de Termelétricas 2000/2003, que propunha a construção de 49 usinas em 18 estados. Quatro unidades seriam construídas no Rio Grande do Sul, e uma delas seria Candiota III. Concebido para responder às demandas crescentes de energia no país, o programa introduzia mudanças na matriz energética, prevendo um aumento da participação do gás natural. Caberia às termelétricas responder pela produção de 11 mil MW, com investimentos globais de R\$ 12 bilhões e participação relevante da iniciativa privada. Caso se concretizasse a construção das usinas previstas para o Rio Grande do Sul, o estado iria acrescentar 1,8 mil MW ao seu sistema elétrico, o dobro da capacidade de geração de energia que possuía em 1999. Dessas usinas, duas seriam movidas a gás argentino, e duas a carvão, Seival e Candiota III. Para esta última ser viabilizada, seria indispensável um acordo entre os governos estadual e federal relativo a aos débitos da CGTEE (*Zero Hora*, 26/02/2000).

Como parte do programa, Candiota III tem alguns benefícios garantidos, como financiamento do BNDES de até 30% do investimento total, e teve assegurada a manutenção de subsídios da Conta de Compensação de Combustíveis (CCC) até 2005 (*Zero Hora*, 01/03/2000).

Houve até mesmo uma tentativa de investimento chinês, que acabou não se concretizando porque devia ser submetido à chancela do governo central da China, já que o projeto envolvia a saída de divisas do país (*Zero Hora*, 06/06/2000).

Em novembro de 2000, os equipamentos que estavam em Porto Novo, no Rio Grande do Sul, foram liberados, já que efetivamente a CGTEE retomara os preparativos para a construção de Candiota III. A CGTEE previu que o início das obras iria começar em abril de 2001, envolvendo investimentos da ordem de U\$ 410 milhões. Em agosto de 2000, por meio de uma medida provisória editada pelo governo federal, a Eletrobrás assumiu as dívidas da CEEE e tornou-se responsável por decidir se, depois de acabadas as obras, a usina seria privatizada ou não. Antes da reedição dessa medida provisória, a conclusão das obras já estava condicionada à privatização prévia de Candiota III (*Zero Hora*, 30/08/2000; *O Estado de São Paulo*, 04/10/2000). Nas palavras do governador gaúcho Olívio Dutra, *“a retomada do projeto de Candiota incrementa a lavra e o beneficiamento do carvão, produz renda e gera empregos na região e, dado o aperfeiçoamento das “tecnologias limpas” empregadas nas usinas térmicas a carvão, reduz drasticamente os impactos ambientais provocados pela sua queima, apontando para o crescente aproveitamento do mineral na matriz energética do Rio Grande* (*Zero Hora*, 11/09/2000, p. 34).

O presidente da CGTEE, Rodrigues de Melo, também se posicionou em relação ao tema, afirmando que *“um dos objetivos da modelagem é reforçar a viabilidade legal e*

jurídica da parceria privada necessária à execução do projeto. O trabalho deverá estar concluído dentro de 30 dias” (Zero Hora, 11/07/2001).

No entanto, o projeto de Candiota III teve que enfrentar novos problemas. Em maio de 2002, ao contrário do que tinha sido prevista, foi editada uma resolução da Comissão Nacional de Desestatização que condicionou a construção da usina a uma parceria pública e privada. Essa determinação transformou-se num novo impedimento para finalizar a construção de Candiota III (*Zero Hora*, 30/05/2002). De acordo com este jornal: *“Prometida há mais de 20 anos, Candiota III já passou por todo tipo de dificuldade. Pelo menos os últimos três governadores já se envolveram nas negociações para a conclusão da usina. Hoje, há dois obstáculos remanescentes: a resolução 48, de 13 de dezembro de 2000 do CDN, e recursos públicos suficientes para concluir a obra. Atualmente a térmica está sob responsabilidade da CGTEE (...) A paralisação na retomada das obras da usina está preocupando também o governo do Estado, que entrou em acordo com a União para o pagamento de dívidas e bancou boa parte dos custos de armazenagem dos equipamentos no porto. A secretaria de Energia, Minas e Comunicações, Dilma Rousseff, diz estar “impressionada” com a falta de cumprimento dos sucessivos anúncios de resolução dos problemas” (Zero Hora, 30/05/2002, p. 34).*

Em maio de 2002, CGTEE ganhou novo presidente-Adroaldo Streck-, que logo precisou enfrentar novas dificuldades, já que o governo federal havia adotado como política não permitir que as empresas públicas de geração de energia realizassem investimentos sem a associação com o capital privado (*Zero Hora*, 30/05/02) Em junho, o presidente Fernando Henrique Cardoso mostrou-se interessado em resolver o problema, dado que já existia um investimento inicial de U\$ 70 milhões nos equipamentos. No entanto, o retorno do investimento em Candiota não é maior do que 12%, e os grupos privados só aceitavam um mínimo de 20%. A única alternativa para viabilizar Candiota III era por meio da própria CGTEE (*Zero Hora*, 08/06/2002).

Em outubro de 2002, o Conselho Nacional de Desestatização reuniu-se em Brasília para decidir o futuro de Candiota III. Na ocasião, obteve-se o apoio do presidente da República para eliminar a resolução que exigia a participação privada em empresas públicas (*Zero Hora*, 25/10/2002). Em 2002, a diretoria da CGTEE fez uma avaliação do processo e da situação do projeto Candiota III (CGTEE, 2002), chegando às seguintes conclusões, expostas abaixo.

a) A construção de Candiota III, termelétrica integrante do Programa Prioritário de Termelétricidade 2000/2003, a carvão mineral, com potência de 350 MW, está projetada para ser instalada junto à Usina Termelétrica Presidente Médici (Candiota II). Concebido em 1981, pela CEEE, o projeto foi paralisado em 1984, em razão das dificuldades financeiras que impediram a continuidade do empreendimento. A ANEEL, por meio da Concorrência n.º. 03/98, tentou viabilizar a privatização do projeto, mas o processo de licitação acabou fracassando. Com a finalidade de promover estudos e apresentar uma proposta

de solução, os Ministérios de Minas e Energia e Fazenda criaram, mediante a Portaria Interministerial nº. 19, de 28 de janeiro de 2000, um Grupo de Trabalho (GT) multisetorial. Em seu relatório, o GT recomendou a designação da CGTEE como responsável pelo desenvolvimento, implantação e operação do empreendimento e, ainda, a cessão, pela União, dos equipamentos de Candiota III, sob forma de utilização gratuita. A implementação do projeto, poderia ser realizado pela CGTEE, quer como controladora, quer como associada a uma ou mais empresas privadas. Com a aprovação do relatório, publicou-se, em 28 de agosto de 2000, a Medida Provisória nº 1985-31, que permitia a transferência do empreendimento à União. Com a Resolução nº. 48, de 13 de dezembro de 2000, o Conselho Nacional de Desestatização (CND) aprovou a implementação do empreendimento pela CGTEE, em conjunto com a iniciativa privada. A partir desse momento, coube à CGTEE a adoção de várias medidas (CGTEE, 2002).

b) A execução do projeto poderá ser feito com investimento próprio ou em parceria com a iniciativa privada. Em janeiro de 2001, os equipamentos e materiais já fabricados, que estavam armazenados nos portos de Rio Grande foram finalmente transferidos e armazenados no Complexo Presidente Médici. A CGTEE, por meio de licitação, contratou, em 23 de maio do mesmo ano, a empresa Engevix Engenharia S/C Ltda. para a prestação de serviços de consultoria especializada, com a finalidade de elaborar a avaliação econômica do empreendimento, incluindo investimentos realizados e a realizar, análise de mercado, recomendação do preço mínimo e da modelagem para sua execução. Os estudos indicaram duas alternativas viáveis para a implementação do empreendimento: a execução em parceria com a iniciativa privada, mediante a constituição de uma Empresa de Propósito Específico, conforme já autorizado pelo CND; ou a execução apenas pela CGTEE. Cada opção apresentava tanto benefícios quanto dificuldades. Os estudos apontaram a segunda alternativa como a de maior rapidez de implementação e valorização dos ativos já existentes (equipamentos e materiais fabricados). O valor estimado a investir é da ordem de US\$ 280 milhões (CGTEE, 2002).

c) Com o objetivo de agilizar o processo, enquanto aguarda a definição sobre o modelo de implantação do empreendimento, a CGTEE vem adotando diversas medidas no campo institucional para a obtenção das licenças ambientais e autorizações necessárias, dedicando-se também a elaborar a documentação necessária para o andamento do projeto. Nesse sentido, a empresa já tem a Licença Prévia (LP), concedida pelo IBAMA, válida até outubro de 2002. A Licença de Instalação (LI) ainda depende de revisão, a ser feita no Projeto Básico Ambiental, atendendo a solicitação do IBAMA, cujo edital de licitação para a contratação dos serviços de consultoria especializada encontra-se em fase de

conclusão.³⁰ As solicitações de outorga do uso da água e o tratamento de efluentes líquidos foram encaminhadas e estão sendo tramitando, respectivamente, na Agência Nacional de Águas (ANA) e no Departamento de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul (DRH/RS). O pedido de autorização para a implantação do empreendimento foi encaminhada à ANEEL, sendo que a emissão depende de manifestação da CGTEE sobre como será conduzido o empreendimento (se em parceria ou unicamente pela própria empresa) (CGTEE, 2002).

Em síntese, as mudanças no processo de implementação foram motivadas pelos seguintes fatores:

- a) a renegociação e a falta de consenso técnico entre os dois Estados sobre como continuar o monitoramento conjunto;
- b) o interesse da DINAMA, do Uruguai, na implementação de um monitoramento próprio da qualidade do ar;
- c) a mudança do contexto político e institucional no Uruguai; e
- d) a mudança do contexto político, institucional no Brasil.

A tabela 6 resume as mudanças ocorridas nos dois países.

Tabela 6: Mudança de enfoque e fatores influentes no Brasil e no Uruguai

Mudança de enfoque	Fatores influentes da mudança	
	Fatores de contexto no Uruguai	Fatores de contexto no Brasil
Diálogo político	Institucional: aumento do poder da DINAMA	Mudança no contexto institucional: federalização da empresa
Troca de Informações bilaterais	Político: diminuição do controle	Político: diminuição de interesse de atores na implementação
Fim do <i>Joint-fact-finding</i>	Imprensa: interesse em poluição ambiental	Imprensa: interesse em Candiota III
Falta de Acordo técnico		

Fonte: elaboração própria.

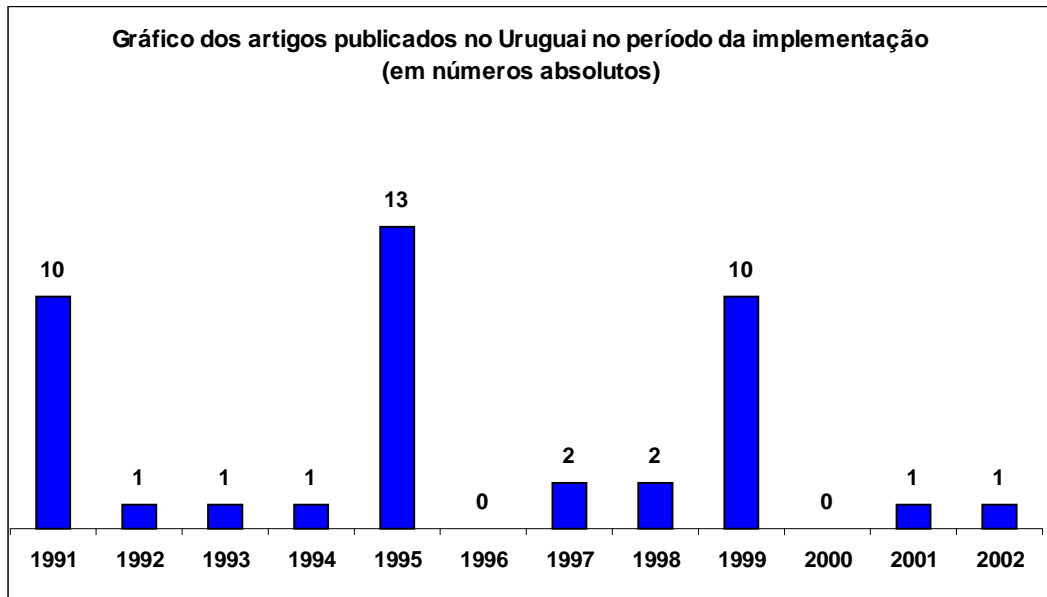
³⁰ Um funcionário de alto escalão do IBAMA em Porto Alegre manifestou que a LI concedida pelo órgão tinha demorado devido a questões técnicas do projeto. O principal aspecto questionado pelo IBAMA era que a implementação do projeto Candiota III estava extremamente vinculada à Candiota II (entrevista com o superintendente de Projetos do IBAMA, 2002).

4. O IMPACTO DA IMPRENSA COMO FATOR DE CONTEXTO NA ETAPA DA IMPLEMENTAÇÃO DOS ACORDOS.

A atuação da imprensa foi outro fator do contexto político da implementação dos acordos. A seguir será analisada a forma com que a imprensa abordou o tema de Candiota no Uruguai e no Brasil durante a etapa de implementação dos acordos, entre 1991 e 2002.

No Uruguai, a quantidade de matérias referentes a Candiota no período caiu de 50 para 43 artigos. A distribuição dos artigos concentrou-se em três anos: 1991, 1995 e 1999. Em 1991, percebe-se o interesse pela implementação dos acordos. Em 1995, com a mudança de governo, houve um novo interesse no assunto. E, em 1999, o tema voltou a receber destaque, como consequência das denúncias de uma suposta “chuva ácida” em Cerro Largo e em Treinta y Tres. Naquele momento, a população desses departamentos acreditava que havia aparecido uma chuva “negra” na região, causada pela UTPM. Tal evento recebeu mais uma vez uma ampla cobertura da imprensa, motivando inclusive um pedido de informes de deputados da oposição ao governo central (ver gráfico 1).

Gráfico 1: artigos publicados no Uruguai sobre Candiota na etapa da implementação dos acordos (1991-2002) (em números absolutos)

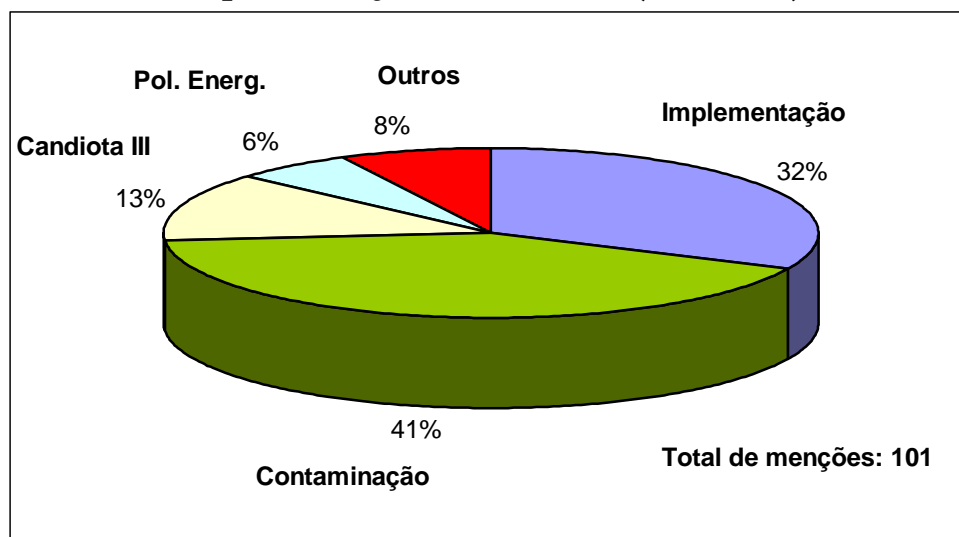


Fonte: elaboração própria.

O tema com maior número de menções na imprensa uruguaia foi a contaminação produzida pela UTPM (41% das menções), seguida pela implementação dos acordos (32% das menções). A construção de Candiota III

recebeu 13% das menções, e a política energética do Brasil, 6% (ver gráfico 2) Esses dados mostram que foram mantidas as mesmas tendências da etapa da negociação.

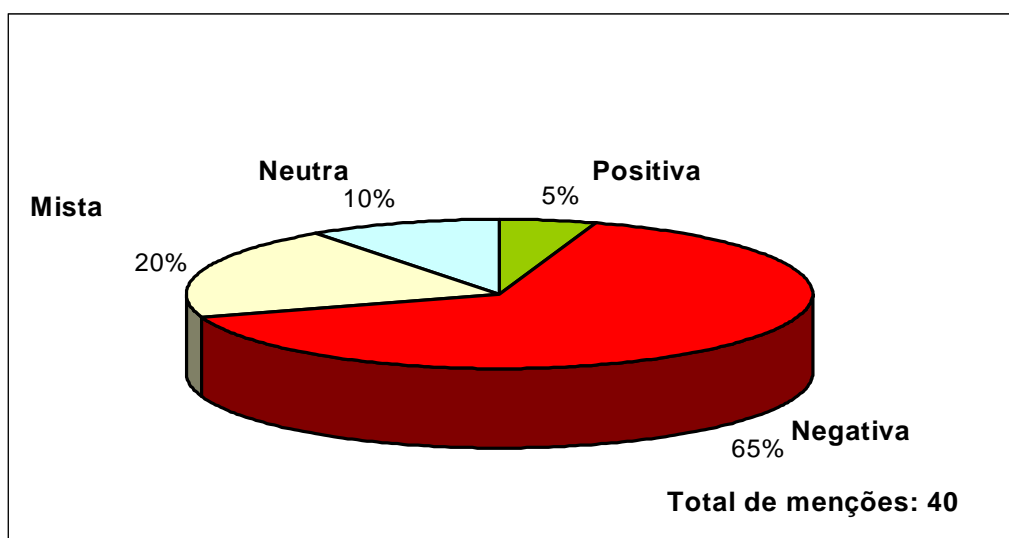
Gráfico 2: temas publicados na imprensa uruguaia no período da implementação dos acordos (1991-2002)



Fonte: elaboração própria

A imagem que a imprensa uruguaia construiu da empresa e de Candiota continuou apresentando conteúdo negativo (65% das menções). As menções positivas só alcançaram 5% das menções (ver gráfico 3).

Gráfico 3: imagem da empresa na imprensa uruguaia na etapa da implementação

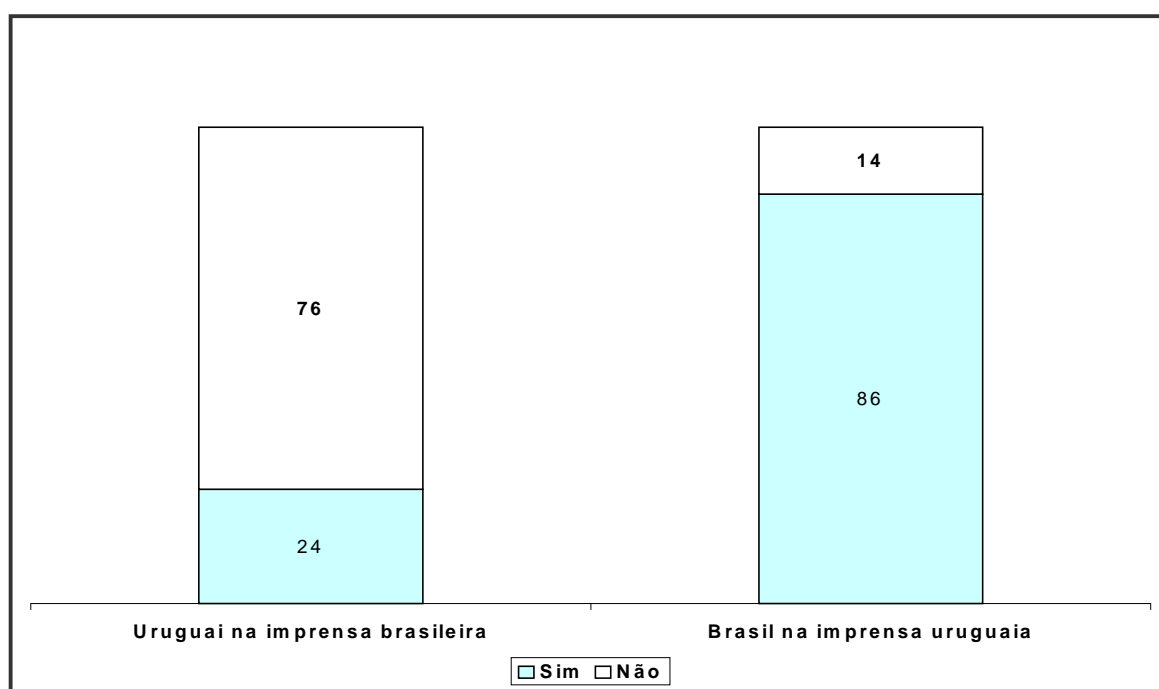


Fonte: elaboração própria.

Interessante notar que, em relação a esse ponto, também se manteve o mesmo padrão da etapa da negociação, na qual a porcentagem de menções negativas foi de 71 %. Concluindo, pode-se dizer que, em termos relativos, a cobertura da imprensa no Uruguai diminuiu no período da implementação, mas manteve o mesmo padrão do período anterior: predominância do tema da contaminação ambiental e imagem intensamente negativa da UTPM.

No Brasil, a análise dos artigos da imprensa que trataram do tema de Candiota mostrou que o Uruguai foi muito menos mencionado nos meios de comunicação brasileiros do que o Brasil nos jornais uruguaios: apenas 24% das matérias sobre Candiota mencionaram o Uruguai (no caso da imprensa uruguaia, 86% dos artigos fizeram referência ao Brasil) (ver gráfico 4). Isso pode ser explicado pelo fato de a imprensa uruguaia ter continuado a dar principal destaque ao tema da contaminação ambiental gerada pela UTPM, ao passo que, no caso do Brasil, o tema com maior cobertura passou a ser o da construção de Candiota III.

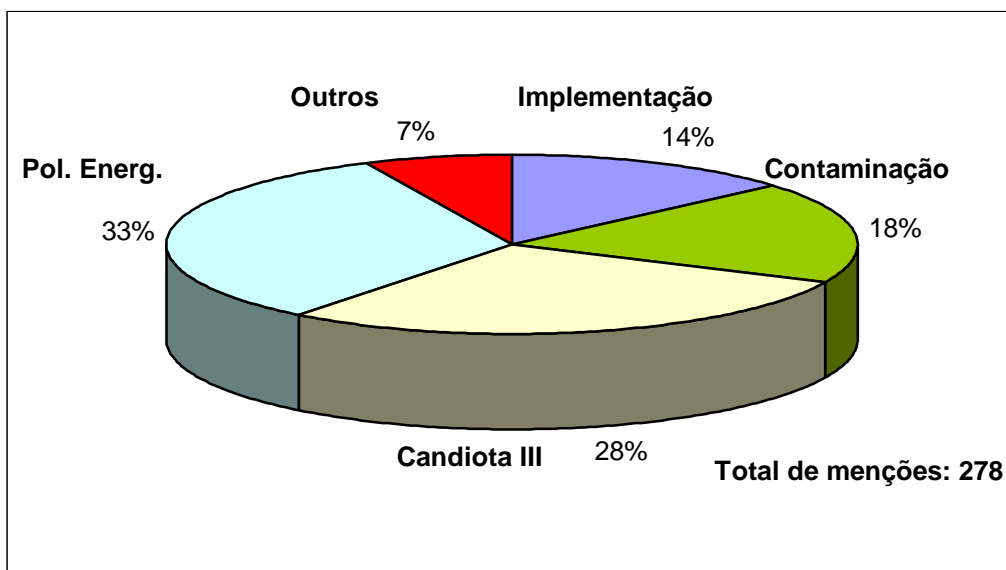
Gráfico 4: comparação das menções da outra parte na imprensa do Brasil e do Uruguai na etapa da implementação (1991-2002)



Fonte: elaboração própria.

O tema que contou com o maior número de menções na imprensa brasileira foi a questão da política energética (33% das menções), seguida da construção de Candiota III (28% das menções). Em terceiro lugar veio o tema da contaminação ambiental (18% das menções) e, por último, a implementação dos acordos, que atingiu 14% das menções (ver gráfico 5).

Gráfico 5: temas mencionados na imprensa brasileira em relação a Candiota no período da implementação (1991-2002)



Fonte: elaboração própria.

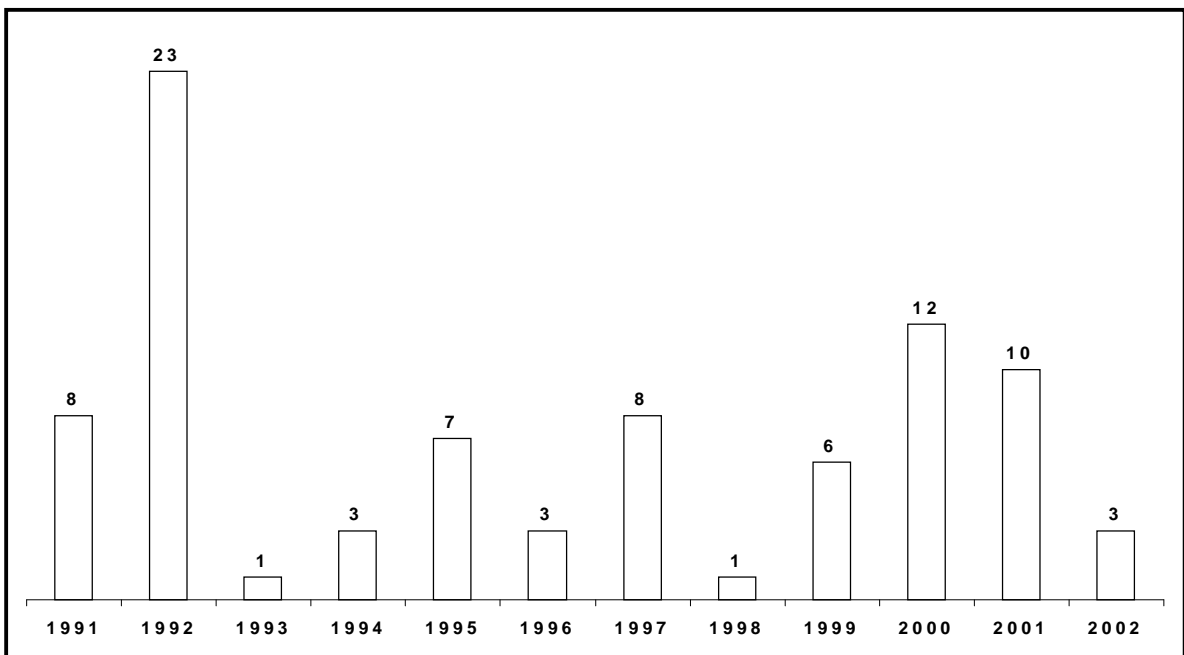
A soma das menções dos temas da política energética e da construção de Candiota III chegou a 61%. Tal fato mostra que a abordagem da imprensa foi coerente com os temas que dominaram a agenda pública. Assim, a contaminação ocupou um lugar pouco relevante.

O baixo número de menções ao Uruguai na imprensa brasileira e a preocupação com a construção de Candiota III reforçam o argumento defendido nesta tese de que o problema de Candiota no Brasil teve uma dimensão fortemente local, e que a preocupação com a poluição ambiental produzida pela UTPM sempre foi menor do que a existente no Uruguai. Por outro lado, a construção de Candiota III recebeu a maior quantidade de menções devido ao fato de que essa obra significar aumento da produção de energia no Rio Grande do Sul (e, conseqüentemente, maior oferta de empregos).

Assim, pode-se concluir que a imprensa no Brasil foi outro fator de contexto que impulsionou o projeto de Candiota III, já que se concentrou muito mais nesse tema do que na implementação dos acordos ou no problema da poluição ambiental gerada por Candiota.

A distribuição de menções do tema de Candiota na imprensa brasileira analisada durante a etapa da implementação revela uma concentração em 1992 (23 menções), 2000 (12) e 2001 (10). Em 1992, o número de menções foi elevado devido à discussão de dois assuntos ao mesmo tempo: o futuro de Candiota III e o início dos monitoramentos conjuntos com Uruguai. Já a concentração nos anos 2000 e 2001 explica-se pelo interesse na imprensa em agendar a evolução das negociações, a fim de colocar em andamento o projeto Candiota III, pela CGTEE . Tais dados são apresentados no gráfico 6.

Gráfico 6: evolução das menções à Candiota na imprensa brasileira (1991-2002) no período da implementação (frequências absolutas)

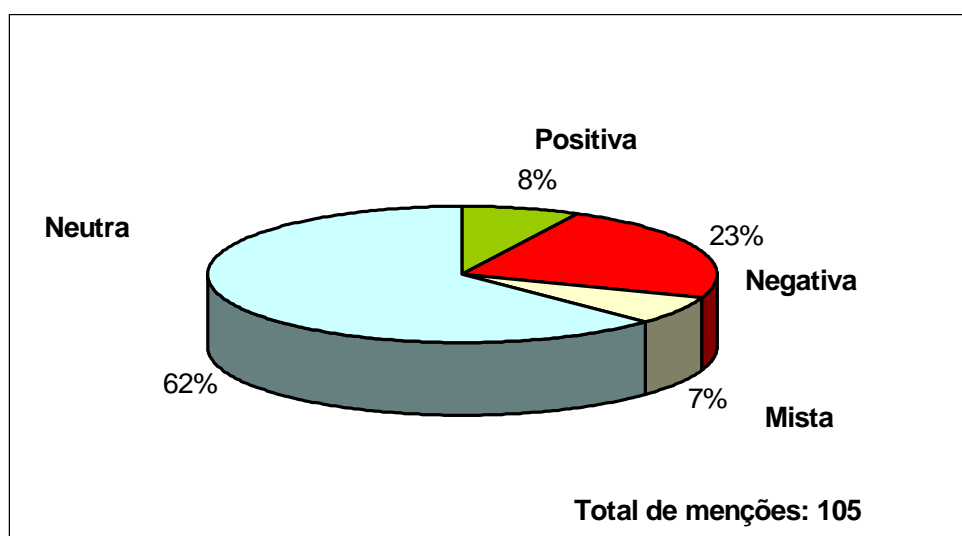


Fonte: elaboração própria

A imagem que a imprensa brasileira construiu sobre a CEEE/CGTEE no período da implementação manteve as mesmas tendências reveladas na etapa da negociação.

O gráfico 7 mostra que apenas 23% das menções construíram uma imagem negativa da empresa. A maioria das menções (62%) foi “neutra”, o que se deve, fundamentalmente, ao fato de que o tema preponderante foi a construção de Candiota III. Isso pode ser interpretado como um fator que contribuiu para que não prevalecesse uma imagem negativa, já que os temas discutidos estavam mais relacionados à negociação da federalização da empresa e à geração de energia no Rio Grande do Sul. No entanto, deve-se levar em consideração que 38% das menções firmaram posição sobre a imagem (a soma das menções positivas, negativas e mistas). Desse universo, 70% das menções, que correspondem a 23% do total, passaram uma imagem negativa da empresa, e apenas 21% desse universo, que correspondem a 8% do total, apresentaram uma imagem positiva. Esses dados estão representados no gráfico 7.

Gráfico 7: imagem da empresa na imprensa brasileira no período da implementação (1990-2002)



Fonte: elaboração própria.

5. CONCLUSÕES E LIÇÕES DO CASO.

Algumas conclusões sobre a implementação dos acordos podem ser retiradas deste estudo de caso, apresentadas nos subitens que se seguem.

5.1. Conclusões sobre a implementação do monitoramento. O processo de implementação do Programa de Monitoramento Global da região de Canndiota foi eficaz na sua primeira etapa. No Uruguai, foi alavancado pela existência de *stakeholders* e políticos influentes, que tinham um forte compromisso com a implementação. No entanto, para poder levar adiante os monitoramentos, os obstáculos institucionais, tecnológicos e financeiros foram superados pela cooperação do governo brasileiro, por meio de equipamentos, treinamento de recursos humanos e assistência técnica. No Brasil, o processo apresentou algumas diferenças significativas, que explicam a eficácia da experiência da primeira etapa do monitoramento. Em primeiro lugar, o contexto das boas relações com o Uruguai incentivou uma série de atores a assumir o compromisso com o governo daquele país no sentido de implementar os monitoramentos. Além disso, a existência de um problema de poluição ambiental local produzido pela UTPM também contribuiu para o interesse de uma coalizão ampla de *stakeholders* políticos federais, do governo do Rio Grande do Sul e do município de Bagé, que ajudaram o *enforcement* dos acordos. O monitoramento conjunto e os estudos sobre qualidade do ar constituíram uma novidade, do ponto de vista da gestão dos processos de implementação. Não se tem conhecimento de casos similares em outros países em desenvolvimento. No caso em estudo, entre Brasil e Uruguai, isso foi possível principalmente pela existência de uma tradição de relacionamento de boa vizinhança entre os dois países. Esta tradição possibilitou que fosse instalado um clima de confiança mútua que facilitou o desenvolvimento do processo. A partir de 1996, divergências técnicas entre os negociadores dos dois Estados acabaram levando a uma mudança no enfoque do processo de implementação (Brooks, 1984; Clark & Majone, 1985; Ehrmann & Stinson, 1999; Fiorino, 1989). As discussões centraram-se fundamentalmente na questão da metodologia que deveria ser adotada para planejar o futuro do programa de monitoramento. Assim, a existência de interesses distintos e o uso de metodologias e tecnologias diferentes são os fatores que impediram que o monitoramento continuasse sendo implementado de forma conjunta. O processo adquiriu uma modalidade diferente: as reuniões técnicas passaram a ser reuniões de troca de informações e de consultas recíprocas, baseadas no diálogo e na cooperação. A forma da implementação foi renegociada (Susskind & Cruikshank, 1987). Do lado do Uruguai, o fator que explica a mudança de estratégia é um aspecto do contexto político-institucional: a procura de aumento da capacidade institucional do órgão ambiental, a DINAMA. Tal objetivo estava legitimado pelo interesse do Estado em desenvolver uma rede de monitoramento da qualidade do ar no país para poder controlar as emissões da UTPM. Para atingir

esse objetivo estratégico, a DINAMA firmou uma parceria de colaboração interinstitucional com o Laboratório Tecnológico do Uruguai (LATU), órgão público que tinha poder institucional para cooperar na montagem da rede e capacidade de assistir tecnicamente a DINAMA para ter acesso à tecnologia de padrão internacional. Assim, a rede foi montada com a assistência técnica do CSIR, da África do Sul, com vasta experiência em monitoramento de termelétricas a carvão e legitimidade internacional. A DINAMA foi bem-sucedida na montagem da rede, que representou a primeira experiência no Uruguai de monitoramento da qualidade do ar. Nem o Parlamento, nem a imprensa – já menos interessada na publicidade do assunto do risco de poluição transfronteiriça de Candiota – conseguiram evitar que o processo no Uruguai se encaminhasse no sentido de concentrar cada vez mais a tomada de decisões e da negociação em um grupo restrito de técnicos. A diminuição da participação e interesse de outros atores no assunto explica a razão pela qual o processo perdeu transparência, transformando-se numa questão mais técnica (Susskind, 1994). No caso do Brasil, dois fatores do contexto político e institucional influenciaram o processo de implementação. A empresa proprietária do projeto de Candiota III deixou de ser estadual (CEEE), e passou a ser federal (CGTEE). O projeto de construção de Candiota III dominou os interesses na agenda da negociação bilateral no período 1996-2002. A federalização da empresa produtora de energia (CGTEE) ajudou no processo de construção de Candiota III, mas o projeto sofreu perdas em termos de tamanho e abrangência: em vez de seis unidades, como havia sido pensado originalmente, foi reduzido à construção de uma única unidade, com potência de 446 MW. Outros fatores, como a mudança da matriz energética, e a conseqüente necessidade de obter novas fontes de energia elétrica, num contexto marcado pela necessidade de aumentar a produção de energia, aliados aos interesses de atores do governo federal e do Estado do Rio Grande do Sul, explicam por que foi possível dar início ao processo de construção de Candiota III. A imprensa brasileira foi outro fator que impulsionou o projeto de Candiota III, já que deram muito mais atenção a esse tema do que à questão da implementação dos acordos ou ao problema da poluição ambiental gerada por Candiota, tema que começava a desinteressar ao público federal e estadual do Brasil.

5.2. Conclusões sobre a eficácia dos acordos na implementação

O caso trouxe lições sobre a eficácia dos acordos, no sentido de sua contribuição para que o processo de implementação avançasse. A seguir, são analisados os resultados mais interessantes revelados pela pesquisa.

O primeiro deles mostra que um acordo “fraco” do ponto de vista institucional pode produzir efeitos positivos na implementação. Weiss & Jacobson (1999) têm prescrito uma série de conteúdos que os acordos deveriam conter para serem

implementados de forma eficaz e aconselham que os acordos cumpram com alguns requisitos: prever certos incentivos para que cada uma das partes respeite os acordos, prever sanções caso uma delas não os cumpra, prever um sistema de monitoramento dos acordos, entre outros. As recomendações desses autores são baseadas em acordos ambientais internacionais de tipo multilateral, não em acordos bilaterais (Susskind, 1994).

Por outro lado, Lipson (1991) mostrou que alguns acordos internacionais informais, tanto na área de segurança quanto na área comercial, têm funcionado porque são suficientemente ambíguos para que as partes não sintam o peso dos compromissos e possam ser renegociados quanto julgarem necessário. É exatamente esta “fraqueza” que propiciou a assinatura desses acordos. Muitas vezes eles podem ser até verbais e outras os agentes de decisão preferem estes acordos porque não têm que ser ratificados pelos Parlamentos (fator que agrega complexidade ao processo e retarda a implementação) e por outro lado são acordos mais adequados quanto se tem pressa em resolver um assunto. Fortalecendo o argumento do Lipson (1991), o caso em exame comprova que foi justamente a “informalidade” ou a “fraqueza” da Ata de Jaguarão que explica, pelo menos em certa medida, porque as partes, principalmente o Brasil, assinaram e cumpriram a Ata. Dificilmente os negociadores brasileiros teriam assinado um acordo que colocasse muita pressão pela obrigatoriedade institucional. Por se tratar de uma ata, não teve de ser ratificada pelos Parlamentos e foi implementada com relativa rapidez, apesar de algumas exigências burocráticas registradas no Brasil. A Ata nem sequer era obrigatória para os Estados do ponto de vista jurídico.

Segundo, o caso foi evoluindo numa estratégia do tipo “passo a passo”, que é o método mais adotado nas negociações ambientais internacionais. Essa estratégia implica um início com acordos “fracos”, aos quais vão se agregando, progressivamente, novos acordos mais restritivos ao poder soberano dos Estados. A assinatura do Tratado de Cooperação Ambiental Brasil - Uruguai retrata essa modalidade de evolução. Deve ser especialmente destacado que este tratado, apesar das suas eventuais insuficiências, é o único tratado de cooperação bilateral dedicado especificamente ao tema ambiental que o Brasil assinou com países vizinhos. O caso em tela mostra que esse método, adotado por ambos os Estados, foi eficaz no sentido de que os acordos de monitoramento foram implementados ainda na sua primeira fase.

A polêmica sobre qual é a melhor e estratégia de assinatura de acordos para resolver problemas ambientais continua aberta. No entanto, o método adotado neste caso de assinar primeiro um acordo de *joint-fact-finding* e depois um Tratado de Cooperação Ambiental Bilateral mostrou flexibilidade e eficácia, mesmo que

não tivesse previsto soluções sobre como continuar o processo de implementação, caso existisse uma falta de acordo motivada por uma disputa de tipo técnico (Brooks,1984; Clark & Majone, 1985; Ehrmann & Stinson, 1999; Fiorino, 1989).

O caso permite extrair certas lições e fazer algumas recomendações sobre as melhores opções para negociadores e agentes de decisão em disputas que envolvam conteúdo técnico:

a) Assinar um acordo escrito para a realização de um *joint-fact-finding* é o mais aconselhável (Susskind, 1994).

b) A estratégia anterior (a) é aconselhável, mesmo que o acordo seja relativamente “informal” ou “fraco” em termos de obrigatoriedade (Lipson, 1991).

c) A escolha pelos acordos mais “fracos” ou mais “obrigatórios” deve ser feita levando em consideração os fatores do contexto. Neste sentido, não existe uma escolha “melhor” que a outra. A escolha deve estar baseada no critério da viabilidade e eficácia que o contexto permite.

d) É aconselhável que os acordos para resolver disputas que tenham um conteúdo técnico prevejam acordos de contingência. No caso Brasil-Uruguai, deverão ser introduzidas melhoras no desenho jurídico institucional, através da assinatura de um acordo de contingência, incluído num protocolo adicional que preveja a forma de resolução de uma disputa técnica sobre o problema, caso este viesse a acontecer no futuro.

e) É melhor assinar algum tipo de acordo, mesmo com falta de previsões sobre a implementação, do que não assinar nenhum acordo.

f) As partes deveriam avaliar qual é a escolha aceitável para ambas as partes, entre duas opções: a assinatura gradual de acordos cada vez mais complexos “passo a passo”; ou a assinatura de um acordo mais completo e obrigatório. Não é aconselhável decidir sobre qual é a melhor estratégia de assinatura de acordos para resolver um problema ambiental no campo internacional, em termos de uma escolha “ideal” que seja melhor que a outra e aplicável a todos os contextos e situações. Ambas as opções têm os seus custos e benefícios.

g) A melhor opção para resolver o dilema anterior (f) é aquela que responder à seguinte condição fundamental: preservar a boa qualidade da relação entre as partes (Susskind & Cruikshank,1987).

5.3. Conclusões sobre a relevância dos fatores do contexto sobre a implementação.

O contexto da boa relação entre os dois governos para implementar o *joint-fact-finding* representou uma influência importante e positiva. A implementação conjunta do monitoramento para resolver uma disputa entre dois Estados sobre um tema ambiental constitui uma experiência inédita no contexto internacional. Na comunidade internacional, tanto os casos de negociações de acordos bilaterais quanto os de negociações de acordos multilaterais sobre poluição transfronteiriça caracterizam-se por estar baseados em disputas intensivas do ponto de vista técnico, nas quais um lado procura responsabilizar o outro pela produção de poluição. Foi essa a forma de processar a disputa ambiental entre Estados Unidos e Canadá pela poluição dos Grandes Lagos. As negociações baseadas em monitoramentos feitos por cada uma das partes foram muito lentas – estenderam-se por mais de 20 anos –, já que cada Estado tinha a sua própria tecnologia e produzia os seus próprios monitoramentos.

O caso da negociação entre Brasil e Uruguai dá conta de um processo de natureza totalmente diferente, no qual não houve disputa intensa por diferenças de medidas sobre a existência ou não de poluição no Uruguai. Neste caso, a falta de tecnologia do lado uruguaio foi um dos fatores que fortaleceu a necessidade de assinar a Ata de Jaguarão, uma vez que não era possível para o Uruguai determinar sozinho a existência ou não de contaminação transfronteiriça, e facilitou a cooperação. Interessava aos dois Estados resolver o problema e nenhum deles dispunha oficialmente de dados técnicos conclusivos que provassem a existência ou não de poluição transfronteiriça. A colaboração entre os dois países explica a superação deste obstáculo.

Esta pesquisa mostrou que a implementação de acordos bilaterais ambientais entre países em condições de assimetria de poder pode ser bem sucedida, desde que exista um alto grau de bom relacionamento e de confiança entre as partes e um contexto doméstico politicamente favorável. Foi destacado o fato de que a implementação em ambos os países superou obstáculos financeiros e institucionais domésticos (falta de verbas para a implementação e a falta de acesso à tecnologia adequada, principalmente por parte do Uruguai). A cooperação do governo do Brasil permitiu a Uruguai superar o obstáculo da falta de tecnologia. Esta forma de implementação e superação de obstáculos - a tecnologia foi emprestada de governo para governo - implica um grau de cooperação muito pouco freqüente no contexto internacional em casos de resolução de problemas de poluição transfronteiriça, mesmo entre países vizinhos.

Outro aspecto a ser sublinhado foi o contexto político em ambos os Estados. Tanto no Uruguai quanto no Brasil havia atores institucionais e públicos do primeiro escalão da tomada de decisões interessados e comprometidos em que o monitoramento conjunto fosse implementado. A análise do caso permite confirmar que a implementação foi facilitada pela participação, interesses e compromissos de atores políticos com muito poder de decisão nos dois países, incluindo os presidentes, Chancelarias, políticos locais e instituições de controle ambiental.

O contexto da imprensa também influenciou positivamente para que o processo de implementação avançasse, principalmente na primeira etapa do monitoramento. A imprensa uruguaia e brasileira continuou mencionando o tema da poluição ambiental produzida por Candiota. Este papel foi maior no Uruguai que no Brasil. No Brasil, houve uma predominância dos aspectos domésticos do problema, como a política energética e a construção de Candiota III.

5.4. Eficácia da implementação: resultados e impactos

Serão tratados aqui os resultados e impactos principais produzidos pela implementação dos acordos e, também, alguns problemas que dificultaram a eficácia da implementação.

Em relação ao primeiro ponto, o processo de implementação dos acordos gerou resultados “não previstos” relevantes, como o fortalecimento da capacidade institucional dos órgãos de controle ambiental em ambos os países: a DINAMA, no Uruguai, e a FEPAM, no Brasil. Trabalhos analíticos sobre implementação têm destacado as características dos processos de implementação, particularmente os processos de mudança que acontecem no âmbito dos próprios implementadores. Com efeito, as instituições, grupos ou organizações passam por processos de mudança produzidos pela própria atividade da implementação de políticas. Estes são os efeitos ou resultados não previstos nem planejados na política (Sabatier & Mazmanian, 1981).

O caso analisado confirma a existência de processos de mudança que acontecem nos próprios órgãos implementadores. Tanto no Brasil quanto no Uruguai houve mudanças institucionais nos principais órgãos de controle ambiental: FEPAM e DINAMA passaram por processos de aumento da capacidade institucional. Mas do que os próprios resultados dos monitoramentos feitos, que concluíram pela não existência de chuva ácida na região.

O impacto maior da implementação dos monitoramentos foi o fortalecimento institucional, tecnológico, aprendizado, e qualificação de recursos humanos que a

DINAMA e a FEPAM obtiveram com o processo. Principalmente no caso do Uruguai, é relevante destacar que a DINAMA aumentou a sua capacidade institucional pelo acesso à tecnologia de monitoramento de qualidade do ar, usada pela primeira vez no país na implementação de uma Rede de Monitoramento da Qualidade do Ar na Região Nordeste, próxima à usina de Candiota.

Esta pesquisa constatou igualmente uma influência de mão dupla: o contexto doméstico brasileiro ajudou a legitimar o interesse do Uruguai em negociar e, ao mesmo tempo, a implementação dos acordos teve impactos sobre aquele contexto. Quando se iniciou a negociação bilateral, já existia no Brasil um interesse local em aumentar os controles sobre a empresa. Quando os acordos foram implementados, a forma de relacionamento institucional entre órgãos reguladores ambientais e empresa regulada (CGTEE) no Brasil foi aperfeiçoada. O caso analisado dá conta das relações do IBAMA e da FEPAM com a empresa regulada, a CEEE, transformada em CGTEE em 1997. Os controles sobre a empresa passaram a ser mais rigorosos, principalmente sobre o projeto de construção de Candiota III. A novidade é que este fato tenha acontecido como decorrência de uma negociação e implementação de acordos internacionais com o Uruguai. Por outro lado, o processo de implementação foi eficaz porque produziu um aumento do conhecimento sobre a realidade ambiental de Candiota, ou seja, ajudou na criação de valor entre ambas as partes de forma conjunta. A implementação enfrentou pelo menos dois problemas que tiveram impacto sobre a sua eficácia.

O primeiro problema foi o aumento do poder do fator técnico e a diminuição da influência do fator político na segunda fase do monitoramento (cf. Susskind, 1994). O caso mostrou que este método de resolução do problema baseado na cooperação pela existência de interesses comuns e no compromisso político também evidenciou certas fraquezas. No momento que o interesse político diminuiu, o processo perdeu o ritmo, e o poder de controle técnico aumentou. No caso em exame, ficou evidente que o limite de eficácia do processo de implementação foi determinado pela diminuição do interesse dos atores políticos pelo tema nos dois países e pela menor cooperação política do Brasil para continuar com o monitoramento conjunto.

O segundo problema que influenciou a eficácia da implementação foi a diminuição do controle político e da transparência do processo. A participação de atores políticos e de ONGs em processos de implementação de acordos evita a concentração do poder, e principalmente de informação, nos atores técnicos, e ajuda a dar maior transparência ao processo. Essa participação permite que a população tenha acesso à informação sobre temas ligados ao meio ambiente.

A partir da segunda metade dos anos 1990, o processo da implementação dos acordos evoluiu no sentido do aumento da influência dos técnicos especializados e a diminuição da mobilização política, principalmente no Uruguai, onde o interesse de atores políticos locais e nacionais tinha sido muito alto no período da negociação. Estes dois fatores explicam a perda do controle democrático sobre o processo, e também o seu efeito mais prejudicial: a perda de transparência do processo. Esta se manifestou no fato de a informação obtida com base nos monitoramentos oficiais ter ficado restrita a um grupo bastante limitado de técnicos especializados. Não foram realizados, nem disponibilizados, relatórios que mostrassem à opinião pública, de forma clara, a evolução da situação ambiental da região.

Concluindo, o caso permite extrair algumas lições e recomendações que são apresentadas a seguir:

a) Assinar um protocolo adicional que estabeleça prazos para a realização de reuniões periódicas (uma por ano) e obrigue os governos a trocar informações sobre os resultados dos estudos que são produzidos, prevendo, inclusive, a consulta a um grupo de técnicos de ambos os países.

b) Melhorar a transparência do processo através de medidas que permitam um amplo acesso público às informações dos monitoramentos. Estas informações deveriam ser fornecidas principalmente à população local de Cerro Largo e Treinta y Tres, pelas autoridades uruguaias.

c) Melhorar o controle político, por meio da implementação de medidas dirigidas a ampliar a participação de alguns atores na tomada de decisões. Estes atores podem ser: representantes de uma ONG brasileira e de outra uruguiaia nas reuniões técnicas em que atuem como observadoras do processo; representantes de populações locais, em caso de surgirem novas denúncias de poluição ambiental gerada pela UTPM; participação de cientistas e pesquisadores de universidades dos dois países como convidados especiais e observadores.

d) Formular, de forma conjunta, uma política de educação da população residente nas proximidades de Candiota, com o objetivo de mostrar a complexidade do fenômeno da chuva ácida e tomar providências em casos de risco ambiental, incluindo a possibilidade de nem sempre a UTPM ser necessariamente a causadora de certos fenômenos, para diminuir a percepção de risco dos atores que detêm menores níveis de conhecimentos sobre o assunto (Duzert & Rótulo, 2003). Esta política deverá ter como objetivos mostrar as características sociais e ambientais da região, assim como os recursos econômicos que ela dispõe e transformá-la num ponto de referência de melhora ambiental bilateral e de região não poluída.

e) Formar uma rede “virtual” de conhecimento sobre a região incluindo pesquisadores, cientistas, negociadores e técnicos de ambos os países e de outros países, incluindo técnicos da CGTEE, que tenham produzido pesquisas ou tenham interesse em promover a integração fronteiriça e o desenvolvimento sustentável da região de Candiota. Esta rede virtual de pesquisadores e cientistas poderia promover a difusão do conhecimento sobre a realidade ambiental da região, através da implementação de algumas ações como a formação de uma base de dados com informações sobre meio ambiente; a elaboração de trabalhos e estudos conjuntos, se solicitados pelas Chancelarias e/ou órgãos ambientais uruguaios e brasileiros; a promoção de eventos junto às comunidades da região, intensificando o relacionamento com a sociedade civil e as populações das fronteiras, principalmente dos municípios brasileiros do pólo energético da região de Candiota (Candiota, Bagé e Hulhas Negras) e do Uruguai (departamentos de Cerro Largo e Treinta y Tres); a produção de material de informação educativo sobre a região adequado às populações dos dois países, incluindo dados sobre poluição ambiental, gestão ambiental e gestão de conflitos.

BIBLIOGRAFIA:

a) Fontes brasileiras:

- ASSEMBLÉIA Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. 1992. Processo 09173, ALRS. 27 de novembro. Porto Alegre.
- ATA da VII Reunião para o Desenvolvimento Conjunto das Regiões de Fronteira Brasil-Uruguai. Porto Alegre: 1995
- ATA de Brasília. 1996. Ata de Cooperacao Brasil Uruguai, 8 e 9/04/1996.
- ATA da Reunião Técnica Brasil- Uruguai sobre Meio Ambiente. 1996. Melo: Uruguai, 20 e 21/11/1996.
- ATA da VIII Reunião de Cooperação de Comitês de Fronteira. 1997. Relatório do Grupo do Meio Ambiente. Porto Alegre.
- ATA da Reunião Técnico-Diplomática Brasil-Uruguai sobre Meio Ambiente. 1997. Porto Alegre, 15/04/1997.
- ATAS das Reuniões Técnicas sobre o Programa de Monitoramento de Candiota, 1996-1999.
- COMISSÃO Interministerial. 1994. Portaria MME No. 345. *Relatório conclusivo e proposta definitiva para a Usina Termelétrica Candiota III*. Rio de Janeiro. 10/11/1994.
- COMPANHIA de Geração Térmica de Energia Elétrica. 2002. *Relatório Administrativo*. Porto Alegre.Brasil.
- FUNDAÇÃO Estadual de Proteção Ambiental.1995. Relatório da negociação sobre Candiota. In: *Documento interno*. Porto Alegre (mimeo).
- FUNDAÇÃO Estadual de Proteção Ambiental . *Relatório Interno*. Porto Alegre.
- SECRETARIA do Meio Ambiente da Presidência da República/Secretaria de Estado do Meio Ambiente e da Saúde do Rio Grande do Sul. 1992. *Convênio de liberação de recursos*. Brasília.

b) Fontes uruguaias:

- CÁMARA de Representantes de la República Oriental de Uruguay. 1998. *Actas de la Comisión de Medio Ambiente*. Montevideo.
- CÁMARA de Representantes de la Rep. O. de Uruguay. 1994. Comisión de Asuntos Internacionales. Carpeta nº.3364, 1994. Montevideo.
- CÁMARA de Representantes de la República Oriental de Uruguay. 1998. Comisión de Vivienda, Territorio y Medio Ambiente. Núm. 902. *Instalación de estaciones de Monitoreo en la zona de Candiota*. 21/04/1998.
- MINISTERIO de Relaciones Exteriores de Uruguay . 1992a. *Relatório*. Conurugran, 1/04/1992.
- MINISTERIO de Relaciones Exteriores de Uruguay. 1992b. Conurugran, 20/02/1992.
- MINISTERIO de Relaciones Exteriores de Uruguay. 1992c. Conurugran. *Relatório*, 16/07/1992.

- MINISTERIO de Relaciones Exteriores de Uruguay. 1996. Urubrás 10/08/1996.
- MINISTERIO de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente/DINAMA.1996. *Acidificación de la atmósfera y sus efectos sobre el medio ambiente*. Montevideo.
- MINISTERIO de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente – Laboratorio Tecnológico del Uruguay/LATU. 1996. *Convenio para monitoreo de Candiota*. Montevideo.
- MINISTERIO de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. 2000a. *Control de las emisiones de la UTPM (Candiota)*. Montevideo.
- MINISTERIO de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. 2000b. *Uruguay Ambient Air Quality Network- Annual Report*. Montevideo.
- MINISTERIO de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. 2001. *Relatório Preliminar*. Montevideo.

Periódicos No Uruguai:

- El País* (Montevideo)
La República (Montevideú)
La Hora Popular (Montevideo)
La Manãna (Montevideo)
El Día (Montevideo)
Atlas (Cerro Largo)
Cambio (Paysandú)

No Brasil:

- Zero Hora* (Porto Alegre)
Jornal do Brasil (Rio de Janeiro)
O Globo (Rio de Janeiro)
Correio Braziliense (Brasília)

Semanários no Uruguai:

- Búsqueda* (Montevideú)
La Democracia (Montevideú)

Libros, artigos e teses:

- ALLISON, G. 1971. *Toma de decisiones y la crisis de los misiles en Cuba*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- BARDACH, E. 1977. *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.

- BAZERMAN, M. et alii. 1991. Post settlement settlements in two-party negotiations. *In: BRESLIN, J. & RUBIN, J. (eds.) Negotiation theory and practice.* Cambridge, Mass.: Harvard Law School.
- BERMAN, P. 1978. The study of macro and micro implementation. *Public Policy*, vol. 2, n. 26, p. 157-84.
- BERMAN, P. 1980. Thinking about programmed and adaptive implementation: matching strategies to situations. *In: INGRAM, H. & D. MANN (eds.) Why policies succeed or fail.* Beverly Hills: Sage Publications.
- BRINKERHOFF, D. 1996. Process perspectives On Policy Change: Highlighting Implementation. *World Development*, vol. 24, n. 9, p. 1395-1401. Pergamon, Elsevier Science.
- BROOKS, H. 1984. The resolution of Technically Intensive Public Policy Disputes. *Science, Technology & Human Values*, vol. 9, n. 1, p. 39-50, Winter.
- BUCKLES, D. 1999. *Cultivating peace.* Conflict and collaboration in natural Resources management. Washington. D.C.: World Bank Institute-IDRC.
- CHAYES, A. & CHAYES, A. 1993. On compliance. *International Organization*, World Peace Foundation e MIT Press vol. 47, n. 2, p. 175-205, Spring.
- CLARK, W. & MAJONE, Giandomenico. 1985. The critical appraisal of scientific inquiries with policy implications. *Science, Technology and Human Values.* Summer, v.10, issue 3, pp. 6-19.
- DESAI, U. 1992. Introduction. *Policy Studies Journal*, 20(4), 621-627.
- DUZERT, Y. & RÓTULO, D. 2003. A influência do método sobre o processo e os resultados da negociação no caso Brasil-Uruguai por possível poluição transfronteiriça”. *In: Anais ENANPAD.* São Paulo, Brasil.
- EHRMANN, J. & STINSON, B. 1999. Joint Fact-Finding and the use of Technical Experts”. *In: SUSSKIND, L. et alii (eds.) The consensus Building Handbook: A comprehensive guide to Reaching Agreement.* Thousand Oaks: Sage.
- ELMORE, R. 1978. Organizational models of social program implementation. *Public Policy*, vol. 26, n. 2, p. 185-228.
- FIORINO, D. 1989. Environmental risk and democratic process. *Columbia Journal of Law*, vol.14, n. 501.
- FISHER, R. & URY, W. 1981. *Si de acuerdo.* Como negociar sin ceder. Bogotá: Grupo Editor Norma.
- FISHER, R. et alii. 1998. *Como chegar ao sim.* Buenos Aires: Rocco.
- GOGGIN, M. et alii. 1990. *Implementation theory and practice.* Toward a third generation. Glenview, Ill.: Scott Foresman & Company.
- GRINDLE, M. 1980. *Politics and policy implementation in the Third World.* Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

- GUDYNAS, E. 1996. Democratización de la información y políticas ambientales. *Cuadernos de Marcha*. Montevideo, n. 118.
- GUDYNAS, E. 2000. *Incertidumbre, riesgo y conocimiento experto. Implicaciones para las políticas ambientales*. Montevideo: CLAES, noviembre.
- GUDYNAS, E. & SANTANDREU, A. 1999. Balance de la gestión legislativa en temas ambientales: 1995-1999. CLAES/ Fesur. *Documento de Trabajo*. Montevideo, octubre.
- HARDI, P. 1992. *Impediments on environmental policy-making and implementation in Central America and Eastern Europe: tabula rasa vs. legacy of the past*. Berkeley: University of California Press.
- JENKINS-SMITH, H. & SABATIER, P. 1994. Evaluating the advocacy coalition framework. *Journal of Public Policy*. Cambridge, University Press, vol.14, n. 2, p. 175-203.
- KEOHANE, R. & LEVY, M. 1996. *Institutions for environmental aid*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- KRIESBERG, L. 1991. Timing and initiation of De-Escalation moves. In: BRESLIN, J. & RUBIN, J. (eds.) *Negotiation theory and practice*. Cambridge, Mass.: Harvard Law School.
- LAX, D. & SEBENIUS, J. 1986. *The manager as negotiator*. London: Collier McMillan Publishers.
- LIPSON, C. 1991. Why are some international agreements informal? *International Organization*, vol. 45, n. 4, p. 495-538.
- LOWI, T. 1964. American business and public policy, case studies and political theory. *World Politics*, n. 16, p. 677-715
- MAJONE, G. & WILDAWSKY, A. 1978. Implementation as evolution. In: FREEMAN, H. (ed.), *Policy Studies Review Annual*. Beverly Hills: Sage Publications.
- MAZMANIAN, D. & SABATIER, P. 1983. *Implementation and public policy*. Chicago: Scott Foresman & Co.
- McKEARNAN, S. & FAIRMAN, D. 1999. Producing consensus. In: SUSSKIND L. et alii (ed.) *The consensus Building Handbook: A comprehensive guide to reaching agreement*. Thousand Oaks: Sage.
- McKERSIE, R. 1991. "The Eastern Airlines Saga: Grounded by a Contest of Wills". In: BRESLIN, J. & RUBIN, J. (eds.) *Negotiation theory and practice*. Cambridge, Mass.: Harvard Law School.
- NAJAM, A. 1995. Learning from the literature on policy implementation: a synthesis perspective. In: *Working Paper-95-61*. Laxenburgo, Austria: International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA).
- O' TOOLE, L. 1986. Policy recommendations for multi-actor implementation: an assessment of the field. *Journal of Public Policy*, vol. 6, n. 2, p. 181-210.
- OVERSEAS Development Administration. 1995. *Guidance note on how to do stakeholder analysis of AID projects and programmes*. Washington: ODA.

- POTAPCHUK, W. & CROCKER, J. 1999. Implementing consensus-based Agreements. *In: SUSSKIND L. et alii (edit.) The consensus Building Handbook: A Comprehensive guide to reaching agreement.* Thousand Oaks: Sage.
- PRESSMAN, J. & WILDAVSKY, A. 1973. *Implementation.* How great expectations in Washington are dashed in Oakland. Berkeley: University of California Press.
- PRUITT, D. 1991. Strategic choice on negotiation.. *In: BRESLIN, J. & RUBIN, J. Theory and practice of negotiation.* Cambridge, Mass.: Harvard Law School.
- PUPPIM DE OLIVEIRA, J. A. 2002. Implementing environmental policies in developing countries through decentralization: the case of Protected Areas in Bahia, Brazil. *World Development* (Elsevier Science), vol. 30, n.10, p. 1713-1736, October.
- RAIFFA, H. 1982. *The art and science of negotiation.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- RAIFFA, H. 1991. Post-settlement settlements. *In: BRESLIN, J. & RUBIN, J. (eds.) Negotiation theory and practice.* Cambridge, Mass.: Harvard Law School.
- REIN, M. & RABINOVITZ, F. 1978. Implementation: a theoretical perspective. *In: BURNHAM, W. & WEINBERG, M. American politics and public policy.* Cambridge, Mass.: MIT Press.
- ROTH, A. 1991. Some additional thoughts on post-settlement settlements. *In: BRESLIN, J. & RUBIN, J. (eds.) Negotiation theory and practice.* Cambridge, Mass.: Harvard Law School.
- RÓTULO, D. 2002. El poder de negociación de Uruguay como socio pequeño en el Mercosur: estrategias, tácticas y aprendizajes. *Revista de Sociología*, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales/Udelar, n. 8.
- RÓTULO, D. 2003. “Negociação e implementação de acordos internacionais no caso Brasil Uruguai por poluição transfronteiriça. Tese de Doutorado. Fundação Getulio Vargas. Rio de Janeiro, Brasil.
- RÓTULO, D. 2006a. Negociación Internacional. Documento de Trabajo No. 23. Facultad de Administración y Ciencias Sociales, Universidad ORT Uruguay.
- RÓTULO, D. 2006b. “Cooperação política Brasil-Uruguai e agenda pública no Brasil na etapa da pre-negociação de acordos internacionais”. Documento de Trabajo No. 25. Facultad de Administración y Ciencias Sociales. Universidad ORT Uruguay.
- SABATIER, P. & MAZMANIAN, D. 1981. *Effective policy implementation.* Lexington, MA: Lexington Books.
- SALACUSE, J. 1991. Renegotiations in international business. *In: BRESLIN, J. & RUBIN, J. (eds.) Negotiation theory and practice.* Cambridge, Mass.: Harvard Law School.

- SANTANDREU, A. 1996. Entre la transparencia y el ocultamiento. El acceso público a la información y la participación ciudadana: dos caras de la misma moneda”. In: *Democracia y Ecología*. Montevideo: Editoria Vintén, CLAES y Fesur.
- SANTANDREU, A. & GUDYNAS, E. 1996. Irrupción ciudadana y Estado tapón. *Relaciones*, Montevideo n. 142, p. 14-15.
- SANTANDREU, A. & GUDYNAS, E. 1998. *Ciudadanía en movimiento*. Participación y Conflictos ambientales. Montevideo: Claes/Fesur/Eitora Trilce.
- SAUNDERS, H. 1984. The Pre-Negotiation Phase. In: BENDAHMANE, D. & Mc DONALD JR. *International Negotiation: art and science*. Washington D.C.: Center for the Study Of Foreign Affairs/Foreign Service Institute Department of State Publication, U.S. Department of State.
- SCHELLING, T. 1991. Strategy and Self-Command. In: BRESLIN, J. & RUBIN, J. (eds.) *Negotiation theory and practice*. Cambridge, Mass.: Harvard Law School.
- SUSSKIND, L. 1994. *Environmental diplomacy*. Negotiating more effective global agreements. New York: Oxford University Press.
- SUSSKIND, L. & CRUIKSHANK, J. 1987. *Breaking the impasse: Consensual approaches to resolving public disputes*. Boston: Free Press.
- SUSSKIND, L. & FIELD, P. 1996. *Dealing with an angry public*. The mutual gains approach to resolving disputes. New York: The Free Press.
- SUSSKIND, L. et alii (eds.) 1999. *The consensus Building Handbook: A Comprehensive guide to reaching agreement*. Thousand Oaks: Sage.
- TENDLER, J. 1997. *Good governments in the Tropics*. Baltimore, MD: John Hopkins University Press.
- THOMAS, J. & GRINDLE, M. 1990. After the decision: implementing policy reforms in developing countries. *World Development*, vol. 18, n. 8, p.1163-1181.
- URY, William et alii. 1991. Designing an effective dispute resolution system. In: BRESLIN, J. & RUBIN, J. (eds.) *Negotiation theory and practice*. Cambridge, Mass.: Harvard Law School.
- VAN METER, D, & VAN HORN, C. 1975. The policy implementation process. *Administration and Society*. vol. 6, n.4, p. 445-88.
- VILLANUEVA, L. F. A. 1993b. *La implementación de las políticas*. Ciudad de México: Grupo Editor Miguel Angel Porrúa (Colección Antología de Política Pública).
- WEISS, E. & JACOBSON, H. 1999. Getting countries to comply with International agreements. *Environment*, vol. 41, n. 6, July/August.
- WILDAWSKY, A. 1979. Implementation in Context. In: PRESSMANN, J. & WILDAWSKY. *Implementation*. A. Berkeley: University of California Press.
- WITTROCK, B. & DELEON, P. 1986. Policy as a moving target: a call for conceptual realism. *Policy Studies Review*, vol. 6 n.1, p. 44-60.

- YOUNG, O. 1999. Why are some international environmental agreements more successful than others? *Environment*, October.
- ZARTMAN, W. & BERMAN, P. 1982. *The practical negotiator*. New Haven, Conn.: Yale University Press.