



Cooperação política Brasil - Uruguai e agenda pública no Brasil na etapa de pre-negociação de acordos internacionais: o caso dos acordos pela poluição transfronteiriça produzida pela termelétrica de Candiota.

Rótulo, Daniel¹
Universidad ORT Uruguay

Diciembre de 2006

Abstract

El texto pretende mostrar que el tema de la contaminación ambiental producida por la Usina termoelectrica Presidente Médici (UTPM), en Candiota, ya formaba parte de la agenda pública brasilera en la etapa de prenegociación con Uruguay, en los años 80. El análisis se centra en la acción de los organismos de control ambiental de Río Grande do Sul, interesados en aumentar el control sobre la usina. Se presenta además el hecho de que las denuncias de existencia de polución realizadas por diversos actores y stakeholders políticos y sociales brasileros, fueron legitimadas por los trabajos técnicos y académicos producidos sobre el tema.

PALABRAS CLAVE: negociaciones internacionales, relaciones bilaterales, contaminación transfronteriza, centrales de energía térmica, contaminación térmica, Brasil, Uruguay

Documento de Trabajo, Nro. 25, Diciembre 2006. Universidad ORT Uruguay.
Facultad de Administración y Ciencias Sociales. ISSN 1510-7477

¹ Daniel Rótulo Daniel Rótulo es Magíster en Relaciones Internacionales por la PUC-RJ y Doctor en Administración (Fundación Getulio Vargas). Profesor Asociado e investigador de la Universidad ORT-Uruguay.
Personal: drotulo@gmail.com

1. INTRODUÇÃO.

Neste texto, será mostrado que o tema da contaminação ambiental produzida pela Usina Termelétrica Presidente Médici (UTPM) – Candiota - já tinha ingressado na agenda “doméstica” brasileira na década de 1980, na etapa de pré-negociação do problema com o Uruguai. A análise recairá na ação dos órgãos de controle ambiental, principalmente do estado do Rio Grande do Sul, interessados em aumentar o controle sobre a usina. Além disso, será apresentado o fato de que as denúncias de existência de poluição realizadas pelos diversos atores e *stakeholders* políticos e sociais brasileiros foram legitimadas pelos trabalhos acadêmicos produzidos a respeito do tema.

A questão de poluição ambiental na região próxima à usina de Candiota II ingressou na agenda pública brasileira como um problema local, devido aos interesses de órgãos ambientais brasileiros em controlar o comportamento ambiental da CEEE. Na seção 2 se apresentam as características fundamentais do caso. Na seção 3 se analisa o processo da pré-negociação destacando a importância dos fatores do contexto para que o tema da poluição ambiental provocada pela UTPM ingressasse na agenda política no Brasil. Na seção 4 se analisa a ação política de stakeholders e na seção 5 se analisa o processo de legitimidade técnica do reclamo ambiental no Brasil. Já na seção 6 se analisa o processo de “passagem” do problema da poluição de Candiota da agenda pública à agenda do governo do Brasil. Logo a seguir na seção 7 será analisado o processo de comunicação implementada pelo governo do Brasil com o governo do Uruguai. Na seção 8 será analisada a estratégia da Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE) proprietária da Usina, em relação ao problema da contaminação ambiental. Finalmente na seção 9 se apresentam as conclusões finais e na seção 10 são feitas algumas recomendações práticas de política sobre o caso.

2. RESUMO DO CASO.

A negociação teve origem a partir da denúncia do problema por parte de atores políticos e *stakeholders* locais no Uruguai, que pressionaram o governo para que negociasse com o Brasil. De acordo com esses atores, existia uma situação de poluição transfronteiriça, que estava causando uma série de danos aos departamentos uruguaios de Cerro Largo e Treinta y Tres, na fronteira com o estado brasileiro do Rio Grande do Sul. A fonte que causava aqueles danos, na percepção de políticos locais, deputados e órgãos do governo, era a Usina Termelétrica Presidente Médici (UTPM), localizada em território gaúcho, mas muito próximo à fronteira com o Uruguai. A UTPM era acusada de causar danos à economia da região fronteiriça, particularmente sobre os rebanhos bovino e ovino e sobre a flora local (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de Uruguay-MVOTMA, 2000a)

A partir da preocupação da população de Cerro Largo, no Uruguai, os governos dos dois países interessaram-se em resolver o problema de forma conjunta. Com esse objetivo, foi assinada a Ata de Jaguarão, que previa a realização de um monitoramento conjunto promovido por ambos os governos para determinar a existência de poluição e chuva ácida na região (MVOTMA, 2000a). Posteriormente, assinou-se um Tratado de Cooperação Ambiental Bilateral. Os acordos assinados foram implementados a partir de 1992 pela Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luís Roessler do Estado do Rio Grande do Sul (FEPAM), órgão ambiental do estado do Rio Grande do Sul (Brasil), e pela Direção Nacional do Meio Ambiente no Uruguai (DINAMA). Participaram das reuniões e do processo representantes dos Ministérios das Relações Exteriores do Brasil e do Uruguai, bem como da Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE), empresa pública estadual e então proprietária da Usina de Candiota.

Na primeira fase da implementação, não foi comprovada a existência, no Uruguai, de chuva ácida que tivesse sido causada pela UTPM (Fundação Estadual de Proteção Ambiental-FEPAM, 1995). Os resultados da primeira fase do monitoramento, contudo, não satisfizeram as autoridades daquele país. Após várias reuniões, as duas partes acabaram não chegando a um acordo para continuar o monitoramento de forma conjunta, de modo que cada Estado escolheu a sua própria metodologia e forma de continuar com os estudos (MVOTMA, 2000a).

Em 1996, implementou-se na região nordeste do Uruguai uma Rede de Monitoramento da Qualidade do Ar. Os resultados desses monitoramentos também não conseguiram provar a existência de chuva ácida na região, e muito menos que a UTPM pudesse ser uma fonte produtora de poluição transfronteiriça. A implementação dos acordos também gerou impactos institucionais, políticos e tecnológicos que não estavam previstos.

2.1. Informações básicas sobre a UTPM

A UTPM localiza-se no estado do Rio Grande do Sul, na área rural do município de Candiota, a cerca de trinta quilômetros da cidade de Bagé e a aproximadamente 40 quilômetros da fronteira com o departamento de Cerro Largo, no Uruguai (Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 2001)

A primeira usina de Candiota – conhecida como Candiota I - foi inaugurada em 1961, com potência total instalada de 20 MW e frequência de 50 Hz, e desativada em 1974. Nesse mesmo ano, entrou em operação a primeira etapa (Fase A) da usina de Candiota II, que recebeu o nome de Usina Termelétrica Presidente Médici. Nesta fase, foram instalados dois geradores de 63 MW cada um. A Fase II B foi inaugurada em 1987, com a instalação de dois geradores, com potência de 160 MW cada (Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 2001), totalizando 446-MW de capacidade instalada e um consumo de carvão de 160 toneladas/hora.

A fase denominada Candiota III não foi aprovada nos termos em que tinha sido planejada originalmente (na previsão inicial, a usina geraria um total de 2.100 MW). Parte integrante do Programa Prioritário de Termoeletricidade 2000/2003, o projeto Candiota III - conhecido também como Fase II C -, já em processo de construção, deverá adicionar mais 350 MW à potência já instalada. Com as obras de ampliação, Candiota passará a contar então com 796 MW (Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica-CGTEE, 2002).

Na realidade, desde 1997 a UTPM e o projeto Candiota III passaram a ser propriedade da Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica (CGTEE), companhia federal subordinada à Eletrobrás (anteriormente, a usina pertencia à CEEE). O projeto Candiota III - cujo valor estimado de investimento é da ordem de US\$ 280 milhões - poderá ser implementado pela CGTEE, num empreendimento solitário, ou em parceria com a iniciativa privada (Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 2001; CGTEE, 2002; Ferrer, 1998).

A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) licitou o projeto através da privatização da construção da usina, mas o processo não foi adiante, devido à falta de interessados.

2.2. Informações básicas sobre a região de Candiota

A chamada região de Candiota situa-se no sudeste do estado do Rio Grande do Sul, a aproximadamente 380 quilômetros de Porto Alegre e a 40 quilômetros da fronteira com o Uruguai. Abrange os municípios de Candiota, Bagé, Pinheiro Machado, Pedras Altas, Erval, Hulha Negra e Aceguá.

Nessa região está localizado o Pólo Econômico de Candiota, cujas atividades são favorecidas pela topografia, pela facilidade de acesso, pela geologia e pela disponibilidade de recursos hídricos. Dentre as principais atividades econômicas, destacam-se a exploração de carvão (minas de Candiota e mina do Seival), as indústrias cimenteiras (Companhia de Cimentos do Brasil e Cimento Rio Branco), a exploração de calcário (minas exploradas pelas indústrias cimenteiras); e a Usina Termelétrica Presidente Médici (UTPM). A fabricação de cimento utiliza como matéria-prima o calcário, o carvão e as cinzas geradas na combustão do carvão. A mineração do carvão de Candiota é realizada a céu aberto pela Companhia Riograndense de Mineração - CRM (mina de Candiota, malhas IV e VII), atingindo uma produção de cerca de 100.000 ton./mês, destinada basicamente ao abastecimento da UTPM (Fundação de Ciência e Tecnologia, 1996). A mina de Seival, desativada em 1996, produzia cerca de 50.000 toneladas de carvão por ano, absorvidas integralmente pelas indústrias cimenteiras. Antes da implementação do pólo industrial, Candiota caracterizava-se como uma região tipicamente agrícola, com predomínio das atividades agropecuárias sobre as atividades ligadas ao cultivo do arroz (rizicultura).

Os impactos ambientais provenientes das atividades de processamento de carvão mineral no sul do Brasil, especificamente na região de Candiota, têm sido avaliados e estudados desde a década de 1980. Nessa região, encontra-se a maior reserva carbonífera brasileira (jazida Grande Candiota), representando cerca de 38% das reservas totais de carvão do país. Diversos trabalhos científicos foram desenvolvidos nas matrizes ambientais água, ar e solo. É de conhecimento geral que as atividades carboníferas, como todo procedimento industrial, se não forem convenientemente planejadas, com a adoção adequada de processos de controle ambiental, podem gerar uma série de danos ao meio ambiente, às vezes de caráter irreversível. O carvão brasileiro – e, em particular, o produzido pela jazida de Candiota – tem sido ambientalmente “condenado” por sua baixa qualidade: apresenta baixo poder calorífico e elevado teor de cinzas e enxofre (Fundação de Ciência e Tecnologia, 1996).

Devido à crise energética brasileira, agravada em 2001, a utilização do carvão mineral na produção de energia elétrica ganhou um maior incentivo no âmbito da matriz energética nacional. De acordo com o plano energético proposto pelo

governo federal, que prevê a ampliação do pólo termelétrico de Candiota, deverão ser implantadas mais duas termelétricas na região, Candiota III e Seival, a cargo das empresas Copelmi e Steag, totalizando aproximadamente 1.300 MW de potência. Esse incremento de energia será, inevitavelmente, acompanhado de um aumento da emissão de poluentes (FEPAM, 2002; Magrini et alii, 2002). A Fundação Estadual para a Proteção do Meio Ambiente já havia desenvolvido ações e produzido relatórios técnicos sobre a UTPM, a qual, de acordo com a percepção local, causava a poluição de rios, arroios e solos. Todos os estudos acadêmicos e monitoramentos produzidos sobre a UTPM até a década de 1990 foram sistematizados por Sánchez & Formoso (1990). A partir do final dos anos 1980, e sobretudo durante a década seguinte, a UTPM começou a ser percebida por muitos atores políticos, ONGs e imprensa uruguaiois como uma possível geradora de poluição ambiental transfronteiriça, sob a forma de “chuva ácida” (Duzert & Rótulo, 2003).

2.3. Informações básicas sobre a chuva ácida

A expressão “chuva ácida” foi usada pela primeira vez em 1872, pelo químico inglês Robert Argus Smith. Ao analisar a qualidade do ar da cidade de Manchester, ele estabeleceu uma relação entre o pH da chuva e a combustão do carvão. O nascimento do estudo da chuva ácida relaciona-se intimamente aos impactos ambientais do carvão (Migliavacca, 2001; Work & Warner, 1976). A chuva ácida é geralmente causada pela emissão de poluentes, como os óxidos de nitrogênio (NO_x) e dióxido de enxofre (SO_2). Presentes na atmosfera, principalmente em regiões poluídas, essas substâncias são oxidadas por diferentes processos, resultando na formação de ácidos fortes, como o ácido sulfúrico (H_2SO_4) e o ácido nítrico (HNO_3). A precipitação ácida - úmida ou seca - pode causar danos ambientais, como a acidificação de águas superficiais e subterrâneas, bem como do solo. A água da chuva é considerada naturalmente ácida, uma vez que apresenta um pH aproximado a 5,6 (o pH neutro seria 7). Tal fato se explica pela presença de dióxido de carbono (CO_2) na atmosfera. Para ser considerada efetivamente “ácida”, a chuva deve possuir valores de pH entre 4,5 e 5,6. Contudo, já foram observados casos com valores inferiores a 3,0 (Work & Warner, 1976). Os principais compostos químicos encontrados na chuva ácida são o ácido sulfúrico, o ácido nítrico, o ácido carbônico e outros, como ácidos orgânicos, porém em menor concentração (Silva Filho et alii, 1993).

Todas essas substâncias poluentes são arrastadas por grandes distâncias, devido à ação dos ventos (que, infelizmente, não respeitam as fronteiras entre os países). Por esse motivo, têm surgido problemas de poluição transfronteiriça entre os países. O transporte dos contaminantes ocorre por meio da chamada “pluma” (Alamo & Rodriguez, 1998; Kuylenstierna & alii, 1998). Principais componentes da chuva ácida, o dióxido de enxofre (SO_2), o monóxido de nitrogênio (NO) e o dióxido de nitrogênio (NO_2) – agrupados sob o nome de NO_x (óxidos de nitrogênio) – têm

origem na queima de combustíveis fósseis. No carvão, as concentrações dessas substâncias chegam a alcançar porcentagens muito altas; já no gás natural, os números são um pouco mais baixos (FEPAM, 2002; McCormick, 1997).

A chuva ácida gera uma série de impactos de acidificação no meio ambiente, incidindo principalmente sobre as águas superficiais, o solo, árvores e plantas em geral, a fauna, as águas subterrâneas e afetando igualmente a saúde humana. O impacto da acidificação sobre as águas dos lagos e rios é extremamente importante, uma vez que elas influem diretamente na acidificação dos solos (é nos solos que as águas têm origem). As principais conseqüências da acidificação de águas são a extinção de algumas espécies de peixes, a turbidez das águas e o crescimento de colônias de insetos. Já a acidificação dos solos causa perda de nutrientes, o que, por sua vez, gera um crescimento de fungos. Trata-se de processo de reversão extremamente difícil e apenas uma diminuição drástica das emissões de elementos contaminantes pode ser bem sucedida (Kuylenstierna & alii, 1998).

As árvores danificadas apresentam sintomas diversos, mas é difícil estabelecer uma correlação direta com a chuva ácida. Os efeitos diretos sobre as árvores consistem em danos sobre as folhas, que adquirem coloração amarelada. A acidez produz também perda de nutrientes. A sensibilidade das diversas espécies de árvores em relação aos poluentes atmosféricos varia de acordo com o tipo de folha. O dano sobre abetos, por exemplo, se traduz na perda das folhas – que, antes de caírem, apresentam uma cor marrom-amarelada - e na deterioração das raízes. Já os pinhos sofrem processos de descoloração, com perda de folhas. O impacto sobre os bosques, conseqüentemente, também atinge a flora e a fauna. Nas plantas mais afetadas, formam-se musgos, que são indicadores diretos da existência de contaminação atmosférica (FEPAM, 2002; McCormick, 1997).

No que concerne à fauna, a reprodução sexual de pássaros de pequeno porte que vivem próximo às águas acidificadas é afetada. Os ovos de várias espécies de pássaros passam a apresentar cascas mais frágeis do que o habitual. Os animais herbívoros também são afetados pela acidificação dos solos e das plantas de que se alimentam, que produz lesões nos dentes e nos ossos, caso a quantidade de metais presente nos alimentos for alta (McCormick, 1997).

Quanto ao impacto sobre as águas subterrâneas, tem-se que se considerar que uma parte das precipitações penetra no solo; quando o solo se encontra densamente compactado, a quase totalidade da água acaba fluindo na direção dos lagos ou de outras correntes. Em alguns casos, a água acidificada chega a formar parte das águas subterrâneas, que são a principal fonte de fornecimento de água para a população (FEPAM, 2002; MVOTMA, 1996). A saúde humana também é afetada. Nos seres humanos, a chuva ácida pode aumentar o risco de doenças em pessoas que já

sofrem de problemas pulmonares - como, por exemplo, asma -, e afeta sobretudo crianças e idosos (McCormick, 1997)¹.

3. A ETAPA DA PRE-NEGOCIAÇÃO DOS ACORDOS NO BRASIL.

O problema da contaminação ambiental produzida pela UTPM no Brasil começou a se tornar um tema significativo da agenda pública na segunda metade dos anos 1980, no contexto da redemocratização política. Nos casos de negociações internacionais, durante o período da pré-negociação os problemas são definidos nas agendas públicas de cada um dos Estados-partes. A forma como os problemas são definidos exercerá posteriormente uma influência relevante, favorecendo ou impedindo que a questão seja resolvida com o outro Estado de forma conjunta, mediante negociação (Saunders, 1984). No Brasil, a contaminação ambiental produzida pela UTPM foi definida desde o início como um problema que precisava ser regulado e resolvido pelos órgãos públicos ambientais.

A agenda pública – também chamada sistêmica (Colb & Elder, 1984) – é formada por todos os temas e questões que os membros de uma comunidade política consideram merecedores da atenção dos órgãos públicos e do governo. No entanto, nem todos os temas que interessam a uma comunidade conseguem se transformar em temas de agenda pública. Para que determinado assunto chegue a ser parte dessa agenda, precisa obter uma certa visibilidade e atenção de diversos atores de uma comunidade política. Geralmente, os temas ingressam primeiro na agenda pública, e só depois passam a fazer parte da agenda do governo. Inclusive, muitas vezes os temas não conseguem nem mesmo integrar a agenda pública. Esse “filtro” é produzido pelos vários mecanismos que formam uma comunidade política, tais como a sua cultura, ideologias, correntes de opinião, interesse da imprensa e história (Cobb & Elder, 1984; Villanueva, 1993a).

A distinção entre agenda pública e agenda do governo – ou, respectivamente, “sistêmica” e “institucional” – é de Cobb & Elder (1984). A agenda pública inclui apenas os assuntos que passam a ser motivo de preocupação e interesse, sendo aceitos explicitamente pelas instâncias decisórias de órgãos de governo estaduais, municipais ou federais. Já a agenda institucional é mais restrita em termos de conteúdo e indica que as autoridades assumiram que o tema será tratado e resolvido de alguma forma. Na agenda pública, os temas geralmente têm uma definição muito mais vaga e ampla: “contaminação, pobreza”. Já na agenda institucional ou “de governo”, os temas vão se tornando mais específicos, à medida que os órgãos de governo passam a se ocupar diretamente do assunto, definindo o problema e formulando estratégias para resolvê-lo (Cobb & Elder, 1984).

¹No Brasil, esses efeitos foram particularmente graves no caso de poluição ambiental da região industrial de Cubatão (SP), que chegou a atingir projeção internacional (Lemos, 1998).

3.1. Influência do contexto para o ingresso do tema da poluição local da UTPM

Três fatores do contexto nacional e local, analisados a seguir, influenciaram para que o tema da poluição produzida pela UTPM ingressasse na agenda política e institucional no Brasil:

- a) a mudança de regime político e a redemocratização, que aumentou o interesse pelos temas ambientais no Brasil ;
- b) o interesse da imprensa pelo assunto.

3.1. A redemocratização política e o aumento do interesse público em relação aos temas ambientais

Os processos de transição política e redemocratização em curso nos países do Cone Sul – Argentina, Brasil e Uruguai – na segunda metade dos anos 1980 trouxeram uma série de mudanças nas demandas sociais e no campo institucional (Mainwaring, 1989).

No Brasil, em particular, tais mudanças refletiram-se no surgimento de novas demandas sociais, relacionadas aos direitos humanos e à temática ambiental, e influenciaram o processo de formulação e implementação das políticas públicas. Mas ainda durante o regime militar, algumas iniciativas importantes foram tomadas. Em 1973, foi criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), vinculada ao Ministério do Interior, responsável pela preservação do meio ambiente e pela criação de normas e padrões ambientais.² Em alguns dos estados mais industrializados e com problemas críticos de degradação ambiental, foram fundadas instituições para controlar a poluição ambiental, como a Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental (CETESB), em São Paulo, e a Fundação Estadual de Engenharia e do Meio Ambiente (FEEMA), no Rio de Janeiro (Loureiro &

² Após a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em junho de 1972, verificou-se no Brasil uma crescente conscientização em relação aos problemas ambientais, bem como uma visão mais ampla e integrada sobre o meio ambiente. Um dos delegados brasileiros presentes na Conferência de Estocolmo foi Henrique Brandão-Cavalcanti, então secretário-geral do Ministério do Interior. Por sua influência direta, criou-se, no âmbito daquele ministério, a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) (Decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973). A competência da SEMA, definida no Artigo 49, previa o acompanhamento das transformações do ambiente, mediante a identificação e a correção das ocorrências adversas, assim como o estabelecimento de normas e padrões relativos à preservação ambiental. Para exercer a função de secretário especial do Meio Ambiente, nomeou-se Paulo Nogueira Neto, que viria a desempenhar um papel fundamental na criação da Política e do Sistema Nacionais do Meio Ambiente. Juntamente com a SEMA, foi criado o Conselho Consultivo do Meio Ambiente (CCMA), formado por nove membros de notória competência nos assuntos relacionados com a utilização racional dos recursos naturais e com a preservação do meio ambiente. Os membros do CCMA eram nomeados pelo Presidente da República, por indicação do ministro do Interior (Lemos, 2003).

Pacheco, 1995). No início dos anos 1980, foi estabelecida a Política Nacional do Meio Ambiente, pela Lei nº 1.638, de 6 de agosto de 1981. Em 1985, foi criado o Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, que exerceu papel importante na consolidação de estratégias e arranjos institucionais novos para a área ambiental. Fundou-se também o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), órgão diretamente vinculado à Presidência da República e encarregado da formulação de políticas ambientais. Foram institucionalizados os conselhos ambientais estaduais e o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), abrangendo o conjunto de instituições do governo ligadas à proteção ambiental nos níveis federal, estadual e municipal.

Por fim, a Constituição Federal de 1988 – bem como as constituições estaduais que foram sendo promulgadas nos diversos estados da Federação – trouxeram capítulos específicos sobre meio ambiente. Dessa forma, o tema foi definitivamente incorporado à ação reguladora do Estado. Do ponto de vista político-legislativo, a inserção na Constituição de um capítulo sobre meio ambiente trouxe novos atores à arena dos conflitos ambientais. No âmbito do Poder Judiciário, a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, instituiu a ação civil pública, instrumento jurídico que ampliou o papel do Ministério Público como defensor dos interesses gerais da sociedade. O mecanismo da ação civil pública estabeleceu a possibilidade de propor ações judiciais contra infrações à legislação ambiental. Algumas ações judiciais de atuação conjunta entre o Ministério Público e entidades da sociedade civil foram promovidas: em 1985, por exemplo, a entidade ambientalista Oikos e o Ministério Público juntaram-se numa ação com o objetivo de responsabilizar 24 indústrias do pólo petroquímico de Cubatão, em São Paulo, pela degradação ambiental do município. Nos anos 1980, também mudou o perfil das campanhas ambientalistas, que se tornaram mais definidas, com alvos mais específicos. A questão ambiental foi igualmente introduzida no espaço acadêmico, e com isso diversas instituições de ensino e pesquisa começaram simultaneamente a desenvolver estudos sobre os temas ambientais (Loureiro & Pacheco, 1995).

Outro fato relevante, no campo das políticas públicas ambientais, no período da transição democrática no Brasil, relaciona-se à implementação de políticas de controle da poluição ambiental. Nesse sentido, um bom exemplo é o já citado caso de Cubatão, que foi bem-sucedido devido à organização de uma aliança temporária entre setores tecnocráticos do governo do estado de São Paulo e movimentos populares, que pressionaram as empresas poluentes da região para que a legislação ambiental fosse cumprida (Lemos, 1998). Importante ressaltar que todas essas conquistas institucionais consolidaram-se em meio a um contexto de cortes nos gastos públicos, fenômeno que afetou não apenas o Brasil, mas a América Latina em geral, e que agiu como um obstáculo para que ocorressem ganhos mais significativos na área das políticas ambientais (Gligo, 1997).

3.2. O poder de agenda da imprensa brasileira no tema da poluição ambiental da UTPM.

Nem todas as demandas da sociedade civil conseguem ingressar na agenda pública. Aquelas que entram na agenda dos meios de comunicação de massa têm maiores chances de se transformar num tema de interesse para a comunidade política e de passar a integrar a agenda pública (Shaw, 1979; Villanueva, 1993^a; Wolf, 1994;). Os meios de comunicação de massa exercem uma forte influência sobre o público e a comunidade política, colaborando com a formação da agenda pública e chamando a atenção da população para os assuntos aos quais conferem maior relevância. Assim, o tipo de cobertura dada pelos meios de comunicação pode ser determinante para que o tema consiga ingressar na agenda pública (Cobb & Elder, 1984).

Desde os anos 1980 até 2002, a questão da poluição ambiental produzida pela termelétrica de Candiota foi mencionada por diversos meios de comunicação de massa no Brasil, principalmente pela imprensa do Rio Grande do Sul. Ao longo do período analisado (1988-2002), cerca de 93% das notícias foram divulgadas no âmbito estadual, e apenas 7% pela imprensa nacional.

Nesse período, a questão de Candiota, com ênfase na poluição ambiental produzida pela UTPM, recebeu espaço na imprensa brasileira, principalmente no Rio Grande do Sul. O jornal gaúcho *Zero Hora* e o *Jornal do Brasil*, do Rio de Janeiro, mencionaram o dano ambiental produzido pela usina sobre a população local e as atividades econômicas, principalmente agropecuária. O *Zero Hora*, por exemplo, fez referência ao cogumelo ácido e aos “efeitos da poluição causada pela usina de Candiota, que está assustando os moradores de Bagé, destruindo campos, contaminando frutas e adoecendo animais”. Mais adiante, a matéria adicionava, numa alusão à produção de chuva ácida pela usina e à construção de Candiota III: “a chuva destruiu hoje e será pior no futuro” (*Zero Hora*, 04/08/1988).

Outro artigo do mesmo jornal afirmava que “a chuva ácida de Candiota pode atingir o Uruguai”, e fazia referência à “produção de doenças respiratórias na população de Bagé”, afirmando que os “efeitos da chuva ácida já estão atingindo também os animais (...) muitos deles nascem com deformações ósseas (...) aumentando o prejuízo dos pequenos proprietários das redondezas”.

Um deputado estadual do Rio Grande do Sul declarava que “os efeitos da chuva ácida no ano 2000, quando Candiota III for ativada, serão catastróficos, atingindo até mesmo o Uruguai e o oceano Atlântico, levados pelos ventos” (*Zero Hora*, 27/09/1988). Já uma matéria do jornal *Correio Braziliense* informava que o “Uruguai culpa o Brasil por poluir rios”, e que os “uruguayos pressionavam o governo do Brasil para que tomasse medidas para proteger o meio ambiente (...) a Usina está causando danos à agricultura e à pecuária da região da fronteira do Uruguai” (*Correio Braziliense*, 27/03/1988).

Dessa forma, a imprensa contribuiu para que o tema da poluição produzida pela UTPM entrasse na agenda pública, dando visibilidade ao problema. Ao mesmo tempo, foram evidenciadas disputas entre diversos stakeholders e atores. De um lado, os atores da sociedade – os *stakeholders* prejudicados na saúde e na economia pela contaminação – e, do outro, os atores públicos municipais, estaduais e federais, interessados em regular o comportamento da UTPM. A própria usina também foi caracterizada como agente poluente.

O fato de os meios de comunicação terem dispensado atenção a esses aspectos de disputa pública favoreceu a inclusão do tema na agenda pública, já que a natureza controversa de determinado assunto é capaz de transformar um tema em *issue* da agenda (Cobb & Elder, 1984).

Assim, por exemplo, um engenheiro da UTPM afirmava que “*queimar carvão é uma atividade poluente... assim como andar de carro*”, e que “*a geração de energia sempre implica algum custo para o meio ambiente*”, mostrando com clareza a posição da CEEE (Jornal do Brasil, 02/04/1989). No entanto, o mesmo artigo apresentava as visões contraditórias de técnicos e acadêmicos a respeito do tema. Sob o título “*Candiota leva chuva ácida ao Uruguai*”, a matéria mencionava as declarações e os estudos de um acadêmico da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), de acordo com o qual “*a análise de pastagens mostrava poluição suficiente para prejudicar a dentição e estrutura óssea dos animais*”. O relatório citado no jornal também fazia referência à “*ineficiência do sistema de controle das emissões da usina que não funcionava adequadamente*”. O artigo dizia ainda que um estudo produzido pelo Laboratório de Veterinária da Universidade Federal de Pelotas “*constatou a existência de diversas lesões dentárias nos animais da propriedade do fazendeiro Paulo Ferreira, próxima da Usina*”. Segundo o jornal, a “*poluição ataca sobretudo o gado*” (Jornal do Brasil, 02/04/1989). Tais exemplos mostram como a imprensa brasileira contribuiu para a entrada do tema na agenda pública.

4. AS AÇÕES DE STAKEHOLDERS PARA QUE O PROBLEMA DA POLUIÇÃO DA UTPM INGRESSASSE NA AGENDA PÚBLICA LOCAL.

A partir de 1985, teve início uma série de denúncias, fatos e eventos, produzidos por um conjunto heterogêneo de atores que possuíam opiniões semelhantes em relação ao dano ambiental supostamente causado pela UTPM sobre a fauna, a flora, a agricultura e, conseqüentemente, a saúde humana, tanto no estado do Rio Grande do Sul quanto, além da fronteira, no Uruguai.

A população local de Bagé era um *stakeholder* diretamente afetado pela contaminação ambiental, pois a UTPM aí esteve localizada até 1992, quando foi criado o município de Candiota. Em primeiro lugar, a sociedade de Bagé em geral é um *stakeholder* “primário”, por ser afetado pela contaminação, e “difuso”, em razão de sua própria natureza (Freeman & Reed, 1983; Mitchell et alli, 1997; Overseas Development Administration, 1995). As demandas da população de Bagé foram

apresentadas em alguns jornais da imprensa estadual. Os moradores queixavam-se da qualidade das águas da região e alegavam sofrer de problemas respiratórios, causados, supostamente, pela exposição aos gases emitidos pela usina (*Zero Hora*, 08/04/1988).

O principal *stakeholder* primário e influente, afetado diretamente, foram os produtores rurais da região de Candiota, grande parte formada por moradores de Bagé. Os danos causados a esses atores foram reconhecidos por diferentes instituições públicas. De acordo com relatórios técnicos de universidades e com a opinião da imprensa local, esses atores estavam sendo extremamente prejudicados pela contaminação produzida pela UTPM. Os produtores rurais queixavam-se às autoridades sobre o fato de que os rebanhos ovino e bovino enfrentavam problemas de dentição, e que as pastagens estavam amareladas. Na época, a FEPAM recebia constantes reclamações sobre danos aos animais, causados, na visão dos agricultores, pela UTPM (*Zero Hora*, 08/4/1988; *El País*, 22/10/1988; *La República*, 12/07/1990; *El País*, 13/07/1990).

Outras organizações influentes na comunidade, como a Associação dos Médicos de Bagé, também contribuíram de forma efetiva para o ingresso do tema na agenda pública, denunciando o problema na imprensa local. Na condição de representantes de uma categoria profissional, os médicos desempenharam um papel de extrema importância para que as denúncias realizadas por moradores de Bagé fossem legitimadas, do ponto de vista técnico. A população acreditava que a usina estava produzindo danos à saúde humana (*El País*, 22/10/1988).

O tema da poluição foi ganhando visibilidade e intensidade, em virtude da atenção que os diferentes atores foram emprestando ao assunto, pressionando para que o problema fosse resolvido pela autoridades públicas competentes. No entanto, as denúncias, ainda incipientes, precisavam atingir uma certa legitimidade “técnica”, capaz de fundamentá-las.

5. A LEGITIMIDADE DO CONHECIMENTO “CIENTÍFICO” E “TÉCNICO” DO PROBLEMA

Diversos estudos e pesquisas foram produzidos no meio acadêmico para dar sustento e legitimidade “técnica” às percepções de risco ambiental surgidas na sociedade civil. Um dos objetivos da produção de conhecimento técnico no setor da política ambiental é o de diminuir a incerteza e gerar consenso sobre um determinado assunto. A objetividade desse conhecimento é relativa, dada a incidência de uma série de fatores, tais como o contexto político e as escolhas dos cientistas em relação à metodologia, ao tipo de coleta de dados e à interpretação dos dados (Ezrahi, 1980; Fiorino, 1995; Gudynas, 2000; Lee, 1993; Ravetz, 1987).

Os estudos mais relevantes – e que contaram com um maior grau de difusão no Rio Grande do Sul –, foram produzidos em respeitadas centros de pesquisa, como a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Em muitos casos, os resultados dos estudos foram acompanhados por declarações a órgãos da imprensa local e do Uruguai. Tais pesquisas não só forneceram legitimidade técnica às demandas dos atores locais brasileiros, como também confirmaram as percepções de risco de dano transfronteiriço no Uruguai, que foram crescendo entre 1985 e 1990. O fim desse período é marcado pela assinatura dos acordos para implementar um monitoramento conjunto – Ata de Jaguarão –, visando a identificar a existência de poluição ambiental. Os estudos técnicos produzidos até 1990, com o objetivo de identificar os efeitos do uso do carvão sobre o meio ambiente no Rio Grande do Sul, analisaram os impactos sobre os recursos hídricos, a atmosfera e os solos (Sánchez & Formoso, 1990). Alguns dos trabalhos mais relevantes sistematizados por esses pesquisadores mostraram uma série de impactos, expostos abaixo.

Oliveira et al. (1982) provaram a existência de um dano econômico considerável: o desgaste dentário dos animais, que teria ocorrido na região próxima à UTPM devido à diminuição da resistência do esmalte dos bovinos, como consequência da ingestão de flúor e pelo efeito do silício encontrado nos efluentes da combustão do carvão produzidos pela mina. Andrade (1985) argumentou que a crescente utilização do carvão de Candiota na geração de termoelectricidade pela UTPM causou uma alta produção de cinzas volantes, liberadas no meio ambiente não só pela chaminé, mas também como rejeito sólido, abatido pelo precipitador eletrostático e depositado nas frentes exploradas da mina. O autor concluiu que as cinzas volantes da mina de Candiota apresentavam um pH ácido ($< 4,0$), o que proporcionava a solubilização dos elementos metálicos. Também encontrou concentrações anômalas de elementos solúveis em águas subterrâneas e superficiais da região, mesmo após a instalação do novo precipitador eletrostático pela UTPM (Andrade, 1985:126). Fiedler (1987) concluiu que a qualidade das águas próximas à mina de Candiota apresentava níveis de acidez elevados e concentrações de metais precipitados em sedimentos e dissolvidos acima dos padrões de qualidade ambiental determinados pelo CONAMA. De acordo com essa autora, substâncias como ferro, manganês, zinco, cobalto e chumbo – elementos considerados de risco ambiental – encontraram-se associadas às cinzas da mina em variadas proporções, “*evidenciando um alto risco de poluição ambiental*” (Fiedler, 1987:30). O trabalho recomenda a substituição dos precipitadores eletrostáticos utilizados por filtros, de modo a permitir melhorias na captação do material particulado e reduzir os teores de dióxido de enxofre, diminuindo o risco de chuvas ácidas. Fiedler aconselha ainda a realização de estudos visando o

conhecimento das possibilidades de ocorrência de poluição em nível internacional, junto ao Uruguai, causada pela ação dos ventos. O risco deste tipo de poluição será significativamente agravado quando da implantação de Candiota III (Fiedler, 1987:130-131).

Segundo o estudo de Martins & Zanella (1988), era evidente a elevada emissão de gases ácidos e de elementos-traço do carvão produzidos pela UTPM, bem como a influência da mineração sobre as águas da região, causando intensa acidificação e mobilização de metais tóxicos. As amostras de água coletadas perto da região da mina de Candiota revelaram um alto grau de acidificação – causado pela presença de metais como bário, ferro e dióxido de enxofre –, ultrapassando os níveis máximos permitidos tanto pelo Ministério de Saúde quanto pelo Ministério do Interior (ao qual a SEMA estava ligada na época). O monitoramento das águas mostrou ainda que, no que se refere à presença de outros metais, também eram desrespeitados os índices máximos de concentração permitidos pelos parâmetros da Organização Mundial de Saúde (OMS). Os mesmos autores provaram, em pesquisa posterior, a influência das atividades de mineração intensiva sobre o meio ambiente da região, confirmando o alto teor de ferro emitido e justificando a preocupação manifestada pela população local, principalmente em relação ao risco de dano ambiental sobre a produção agropecuária e as pastagens. Tal fato explicava também o rápido desgaste dentário dos animais nos arredores da UTPM. Martins & Zanella chamaram atenção ainda para a existência de dano ambiental produzido pela acidificação das águas próximas à mina, com a conseqüente produção de chuva ácida, devido à alta emissão de SO₂ e NO_x. Aconselharam a adoção de medidas capazes de reduzir a erosão produzida pelos rejeitos da mineração, tais como a reposição do solo fértil e a recuperação da paisagem natural (Martins & Zanella, 1990). Alguns desses técnicos fizeram declarações à imprensa – tanto brasileira quanto uruguaia –, influenciando de forma direta na cobertura dada pelos meios de comunicação de massa ao caso da contaminação causada pela UTPM. Esses técnicos incluíram na agenda pública uma série de problemas ambientais originados pela usina que tinham impacto na região sul do Brasil e que representavam risco para o Uruguai. Os temas identificados incluíam, dentre outras, a questão da acidez nas águas próximas da região de Candiota (pH 2,0 nos arredores da mina), os danos causados aos solos, rebanhos bovinos (problemas nos dentes e na estrutura óssea dos animais da região), pastagens, plantações e cultivos de mel, batatas e hortaliças, bem como os efeitos tóxicos sobre a saúde da população local.

Também foram feitas referências às causas dos impactos ambientais, responsabilizando a CEEE pela ineficiência do sistema de precipitados eletrostáticos e pela falta de um sistema de filtros capaz de evitar a emissão de gases ácidos e metais, liberados pela chaminé e que poderiam ser levados pelos ventos até o Uruguai (*El País*, 22//10/1988; *Jornal do Brasil*, 2/04/1989; *El País*, 3/05/1989; *La República*, 12/07/1990, *El País*, 13/07/1990).

Essas declarações exerceram uma influência direta sobre a agenda que a imprensa brasileira foi construindo a respeito do tema.

A seguir na tabela 1 se apresentam todos os fatores que influíram no ingresso do tema da poluição ambiental produzida pela UTPM na agenda pública local e os conteúdos temáticos.

Tabela 1: Fatores influentes para o ingresso do tema da poluição ambiental produzida pela UTPM na agenda pública local do Rio Grande do Sul

FATORES INFLUENTES	FATORES DO CONTEXTO	TEMAS DA AGENDA LOCAL	TEMAS DA AGENDA INTERNACIONAL
FATORES DO CONTEXTO POLÍTICO	Impacto da redemocratização: aumento das demandas ambientais		
	Visibilidade do tema: a agenda da imprensa		
LEGITIMIDADE DO CONHECIMENTO CIENTÍFICO E TÉCNICO			-Risco de poluição transfronteiriça sobre Uruguai -Resolução conjunta Brasil Uruguai
ATORES E STAKEHOLDERS			
População local de Bagé (próxima à usina de Candiota)		- poluição hídrica - Impactos sobre solos, produção agropecuária - saúde humana	-Risco de poluição transfronteiriça sobre Uruguai -Resolução conjunta Brasil Uruguai
Produtores rurais da região		- Impactos sobre solos, produção agropecuária - saúde humana	
Associação de Médicos de Bagé			-Risco de poluição transfronteiriça sobre Uruguai -Resolução conjunta Brasil Uruguai

6. PROCESSO DE “PASSAGEM” DO PROBLEMA DA AGENDA PÚBLICA À AGENDA DO GOVERNO DO BRASIL

A *agenda de governo*, também chamada “institucional”, inclui o conjunto de assuntos explicitamente aceitos como problemas que devem ser resolvidos de forma ativa pelas instituições estatais responsáveis pela formulação e implementação das políticas no governo de um país, seja em âmbito local, estadual ou federal. A diferença entre a agenda pública e a institucional foi esclarecida na seção 3. No entanto, é bom destacar que a agenda de governo é mais restrita no seu conteúdo, e trata de temas que as autoridades decidiram que devem ser tratados e resolvidos de alguma forma. Uma determinada questão só ingressa na agenda de governo quando deixa de ser uma preocupação genérica de atores da sociedade, ou mesmo de atores políticos, e passa a ser considerada efetivamente um “tema” por um órgão institucional do governo.

O caso de Candiota, apesar de ter sido denunciado pelos moradores e produtores rurais de Bagé e da região próxima à usina, e de ter recebido razoável cobertura da imprensa, poderia perfeitamente ter permanecido nesse nível mais genérico e nunca ter passado ao *status* de “problema a ser resolvido pelos órgãos públicos”. Vale salientar que a passagem de uma agenda a outra nem sempre acontece. Muitas vezes, inclusive, as agendas têm conteúdos contraditórios (Cobb & Elder, Villanueva, 1993a).

A diferenciação entre os dois tipos de agenda é relevante porque ajuda a entender o processo de “nascimento” dos assuntos públicos, e como alguns são assumidos para serem resolvidos pelo governo e outros não.

A etapa da pré-negociação é relevante porque constitui o momento em que os órgãos públicos responsáveis definem o problema. É neste momento que são geradas as indicações sobre a possibilidade – ou não – de negociar com a outra parte a resolução da questão (Saunders, 1984).

A seguir, será mostrado de que forma, desde o governo Sarney (1985-1990), o caso da contaminação ambiental originada pela UTPM tornou-se um problema que os órgãos ambientais consideraram importante resolver, i.e., passou a ser tratado como um problema de governo. Com efeito, diversas instituições do Estado brasileiro, em nível federal, estadual (Rio Grande do Sul) e municipal, tinham interesse em regular o comportamento ambiental da usina.

6.1. Ingresso do tema da regulação da UTPM na agenda do governo federal

Diversas instituições e atores do governo federal contribuíram para que o tema ingressasse na agenda de governo, notadamente o Itamaraty, a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). No governo federal, predominaram os interesses dos órgãos ambientais – o SEMA e o IBAMA –, que tinham a competência institucional e o objetivo de controlar a poluição ambiental gerada pela termelétrica.

O Itamaraty, encarregado das relações exteriores do país, também mostrou interesse pelo problema. Para a chancelaria brasileira, era importante cooperar com Uruguai, mantendo o tradicional bom relacionamento diplomático entre ambos os Estados e procurando uma solução negociada para o caso em questão. Outras instituições, como a Polícia Federal, tiveram interesse no problema, mas sua posição foi periférica no processo de tomada de decisões.

6.1.1. O setor da política pública ambiental: definição do problema no SEMA e no IBAMA

No primeiro ano de governo do presidente Sarney, o problema do risco ambiental local e regional causado pela UTPM fez com que a SEMA se preocupasse com o assunto. Como a CEEE, desrespeitando determinação da Secretaria de junho de 1985, não instalou o sistema de filtros para evitar a saída de gases e poluentes, a usina foi ameaçada de fechamento até que a orientação fosse seguida. (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1990e). Em outubro de 1988, a SEMA voltou a agir em relação ao caso de Candiota, comunicando à direção da CEEE que deviam ser tomadas medidas adequadas para a melhoria do processo de combustão do carvão usado na usina. O órgão do governo insistiu na idéia de que não havia um adequado sistema de controle de saída de gases pela chaminé, e que os precipitadores eletrostáticos colocados pela empresa não eram suficientes para evitar a poluição ambiental (*El País*, 22/10/1988).

Em abril de 1989, um estudo realizado pela Universidade Federal de Santa Maria foi enviado à SEMA (Martins & Zanella, 1988). Esse trabalho concluía que a UTPM gerava um nível de dano ambiental local considerado grave, e alertava para o risco de poluição transfronteiriça, com eventual impacto sobre o Uruguai. As causas avaliadas no estudo coincidiam com o diagnóstico anterior da SEMA: a empresa continuava sem resolver o problema da falta de um sistema de filtros eficiente para evitar que o processo de combustão do carvão da usina liberasse gases e metais pesados. Por essa razão, não só a usina continuava a causar danos ambientais locais no Brasil, como também havia o risco de que os ventos predominantes na região produzissem um fenômeno de chuva ácida no Uruguai. O

autor do estudo, integrante do Departamento de Química da UFSM, embora considerasse que os uruguaios pareciam estar exagerando o problema, afirmava, por outro lado, que “no lugar deles também ficaria alarmado e trataria de fazer pressão junto ao governo brasileiro”. A mesma pesquisa acabou sendo enviada ao Ministério de Saúde Pública do Uruguai (*Jornal do Brasil*, 02/04/1989).

A partir de 1989, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) tornou-se o órgão encarregado de desenvolver as políticas de controle da poluição ambiental em todo o país, incorporando as atribuições antes desempenhadas pela SEMA³. A entidade tinha jurisdição especial sobre as áreas de fronteira, chegando até os 150 quilômetros da linha limite com Uruguai. Assim, como está localizada a 40 quilômetros da fronteira, a UTPM ficou sob jurisdição do IBAMA. O interesse prioritário do Instituto era aumentar o seu próprio poder de controle e de *enforcement* sobre a empresa regulada.

Em março de 1989, um representante do IBAMA informou que o problema da poluição ambiental de Candiota precisava ser resolvido. Na opinião dos respeitados técnicos do Instituto, a usina era responsável por causar dano ambiental, com impactos tanto sobre a produção agropecuária quanto sobre a saúde da população da região (*Correio Braziliense*, 27/03/1989). O órgão também admitiu que o dano ambiental poderia chegar até o Uruguai, país no qual o impacto seria sobre a atividade agrícola e pecuária. Os técnicos responsabilizaram o governo do Rio Grande do Sul pela falta de ação e por ter demonstrado maior interesse na geração da energia elétrica do que na preservação do meio ambiente. Tal percepção fundamentava-se no fato de que o ex-governador do estado, Jair Soares, tinha declarado que a energia era essencial para o desenvolvimento estadual. Portanto, a opinião dos técnicos do IBAMA coincidia com a do SEMA. A poluição ambiental gerada pela termelétrica tinha como causas a má qualidade do carvão e, principalmente, a falta de instalação de um sistema de filtros adequado (*Jornal do Brasil*, 30/03/1989).

O IBAMA sugeriu que uma possível solução para o problema seria a implementação do Pronar⁴, visto como um instrumento de controle da UTPM. De

³ O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) foi criado pela Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, a partir da fusão de quatro entidades que atuavam na área ambiental: a SEMA, a Superintendência da Borracha (SUDHEVEA), a Superintendência da Pesca (SUDEPE) e o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF).

⁴ O Programa Nacional de Controle de Qualidade do Ar (Pronar) foi criado por meio da resolução do Conama nº 05, em 15 de junho de 1989, com o intuito de promover a orientação e o controle da poluição atmosférica no país. O Pronar envolvia estratégias de cunho normativo, como o estabelecimento de padrões nacionais de qualidade do ar e de emissão na fonte, a implementação de uma política de prevenção de deterioração da qualidade do ar, a

acordo com esse programa, as indústrias deveriam se comprometer a usar um sistema de filtros especiais, caso emitissem um índice de poluentes acima de um limite estabelecido. Dessa forma, a Secretaria de Meio Ambiente gaúcha podia exigir que a usina de Candiota adotasse “a tecnologia antipoluição necessária” e “caso esta não obedeça, poderá até ser fechada” (*Jornal do Brasil*, 30/03/1989).

6.1.2. A Polícia Federal e a preservação da imagem do Brasil no exterior

A forma com que a imagem do Brasil estava sendo veiculada pela imprensa uruguaia, nas matérias relativas às denúncias do dano ambiental causado pela UTPM, despertou interesse e preocupação na Polícia Federal. Embora ocupassem uma posição periférica, do ponto de vista da tomada de decisões, funcionários da Polícia Federal solicitaram ao cônsul uruguaio em Porto Alegre informação específica sobre os conteúdos da imprensa uruguaia. Os funcionários esclareceram que se tratava de uma tarefa de rotina da organização, dirigida a preservar a imagem do país no exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, 1988a).

6.2. Ingresso do tema da regulação da UTPM na agenda do governo estadual do Rio Grande do Sul.

No estado do Rio Grande do Sul, o tema da contaminação ambiental foi tratado como um problema desde o início de 1985. Havia uma certa divergência de interesses entre dois grupos de atores: o do segmento vinculado à política energética do estado; e aquele interessado em desenvolver uma política de controle da poluição ambiental, em relação ao dano produzido pela UTPM e ao risco deste dano vir a aumentar.

O primeiro grupo, embora tivesse conhecimento do problema ambiental, priorizou o fato de que a UTPM significava uma maior geração de energia elétrica para o estado. Uma das organizações mais representativas nesse conjunto de atores foi a Secretaria de Minas e Energia.

Já o setor da política ambiental estadual foi representado pela Secretaria de Saúde e Meio Ambiente (SSMA) e pela Secretaria de Agropecuária.

Os governadores do Rio Grande do Sul também tinham interesse em resolver o tema de Candiota. As posições dos políticos que ocuparam o cargo ao longo do período 1985-1989 – Jair Soares, que governou o estado entre 1983 e 1987, e Pedro Simon, entre 1987 e 1990 – variaram desde um alinhamento ao problema do controle ambiental até uma postura mais próxima à geração de energia elétrica (*Zero Hora*, 08/04/1988).

implementação da rede nacional de monitoramento do ar e o desenvolvimento de inventários de fontes e poluentes atmosféricos prioritários.

Contudo, em essência, esses dois grupos de interesse não tinham objetivos opostos. As diferenças relacionavam-se mais à ênfase dada à questão ambiental. No setor de política energética, o interesse prioritário era a produção de energia da UTPM e a construção da usina de Candiota III. No setor ambiental, a maior preocupação era com o aumento do controle sobre a termelétrica, a fim de diminuir o dano ambiental e o risco de poluição transfronteiriça em direção ao Uruguai.

6.2.1. A coalizão regulatória da UTPM: Secretaria de Saúde e Meio Ambiente, políticos e ambientalistas.

No caso da UTPM, configurou-se no Rio Grande do Sul uma coalizão de atores que tinham interesse em regular o comportamento ambiental da UTPM. Esses atores e suas estratégias são analisados a seguir.

A Secretaria de Saúde e Meio Ambiente era a instituição responsável por supervisionar e controlar as políticas ambientais no estado. Por meio do seu Departamento do Meio Ambiente (DMA), desde o início de 1985 a SSMA identificara o dano ambiental gerado pela UTPM. Num relatório produzido pelos técnicos da organização, em outubro daquele ano, o DMA diagnosticou que a origem do problema relacionava-se à altura em que as chaminés eram colocadas na usina e ao sistema dos precipitadores eletrostáticos, duramente criticado pela sua ineficiência.

O documento apresentava um quadro prospectivo no qual se enfatizava o risco de aumento de impacto ambiental, no futuro, com a construção de Candiota III. A solução proposta pelos técnicos consistia na implantação, na usina, de uma tecnologia de controle da poluição adequada. Sugeriram a colocação de um sistema de absorção a seco: os custos de implementação eram baixos, e a tecnologia era de fácil acesso, podendo ser comprada numa empresa sediada em São Paulo. Tal sistema reduziria a emissão de SO₂ e de material particulado, que eram os dois gases produzidos pela combustão da usina capazes de causar contaminação ambiental. O relatório indicou uma altura máxima de 100 metros para as chaminés, manifestando-se claramente contrário à idéia de colocá-las a 230 metros, conforme havia sido proposto pela CEEE (o DMA previu a possibilidade de contaminação ambiental transfronteiriça, caso fosse adotada essa última solução). O estudo ressaltou também que os ventos em direção ao Uruguai criavam um alto risco de poluição para esse país, ainda maior do que a existente no Rio Grande do Sul (Departamento do Meio Ambiente/DMA/SSMA/RGS, 1985b).

Diante da omissão da CEEE em adotar as medidas e soluções propostas, e da resposta dada pela UTPM – mediante um laudo técnico produzido pela Fundação de Amparo à Tecnologia (FUNDATEC) –, o DMA decidiu produzir outro relatório, no qual voltou a alertar para a gravidade do problema e para o alto risco de dano ambiental. Nesse relatório, o DMA também insistiu no fato de que existia

uma forte possibilidade de a poluição ambiental se alastrar para o Uruguai. Acusou ainda a CEEE de estar agindo de forma irresponsável, por não ter levado em consideração o possível problema diplomático que poderia surgir com o país vizinho. Como os técnicos do DMA tinham um grande interesse em melhorar os controles sobre a atividade da termelétrica, sua avaliação da resposta da CEEE ao primeiro relatório foi altamente negativa. O relatório da CEEE foi avaliado como “mal intencionado”, “irresponsável”, “absurdo” e “superficial”. O DMA declarou novamente que a solução da elevação das chaminés proposta pela CEEE não só não reduzia a emissão do SO₂, como também gerava um alto risco de poluição transfronteiriça com o Uruguai (DMA/SSMA/RGS, 1985a). Por fim, a CEEE não levou em consideração as recomendações do DMA e acabou instalando na usina chaminés de 150 metros de altura.⁵

A opinião do DMA em relação ao problema da contaminação gerada pela UTPM foi confirmada por algumas teses produzidas no setor acadêmico estadual, dentre as quais se destacam os trabalhos de Fiedler (1987), que era funcionária técnica do DMA, e Martins & Zanella (1988). Ambos os estudos propunham a realização de um monitoramento conjunto com o Uruguai para obter um diagnóstico completo do problema (*El País*, 22/10/1988). O estudo de Martins & Zanella (1988) foi enviado ao Ministério de Saúde Pública do Uruguai (*Jornal do Brasil*, 2/04/1989).

O DMA conferiu legitimidade técnica às denúncias de poluição ambiental publicadas nos jornais, as quais se referiam aos impactos sobre a saúde da população e sobre a atividade agropecuária (*Zero Hora*, 29/09/1988). Assim, instituições preocupadas com a regulação das atividades da usina conseguiram o apoio de políticos estaduais. Alguns deputados mostraram interesse em controlar o dano ambiental originado pela UTPM na região de Bagé, bem como o risco de poluição transfronteiriça. Na visão deles, a termelétrica já era responsável por diversos danos, como a chuva ácida sobre a flora, a fauna e a produção agropecuária. E ainda havia o risco de que, com a construção de Candiota III, o problema se agravasse. Esses políticos denunciaram tais fatos na imprensa e acusaram o governo estadual de não estar agindo de forma eficiente para controlar a poluição ambiental produzida pela UTPM (*Zero Hora*, 29/09/1988).

6.2.2. Atores institucionais estaduais que priorizaram a política energética.

Também houve atores com interesses e estratégias diferentes que priorizaram a política energética sobre a política ambiental. Esses atores são analisados a seguir.

⁵ Essa informação foi obtida em entrevistas realizadas com funcionários da FEPAM e da CEEE. Na opinião dos funcionários da CEEE, a colocação dos filtros não se justificava, ao menos que efetivamente se comprovasse a existência de contaminação ambiental transfronteiriça.

Em primeiro lugar, deve ser mencionada a Secretaria de Minas e Energia que tinha a missão de desenhar e implementar a política energética estadual. Assim, o seu interesse no crescimento da produção energética influenciou o modo com que o problema da contaminação ambiental produzida por Candiota foi tratado. Como priorizou a expansão da produção energética, em detrimento das questões ambientais, a Secretaria acabou caracterizando as atividades da UTPM como de risco ambiental, mas diminuindo a relevância dada ao problema por outros atores, tanto brasileiros quanto uruguaios.

Em algumas ocasiões, o secretário da pasta, Alcides Saldanha, fez declarações à imprensa destinadas a desacreditar as denúncias dos grupos de defesa do meio ambiente e das populações de Bagé e do Uruguai. Alegou que haveria uma estratégia conjunta de cooperação entre aqueles grupos e o governo uruguaio, com o objetivo de pressionar o governo brasileiro para que Candiota III não fosse construída. Portanto, a Secretaria assumiu uma posição pouco cooperativa em relação à busca de uma solução para o problema ambiental (Fisher & Ury, 1981). Saldanha declarou que

existem relatórios técnicos produzidos por pessoas que não desejam a construção de Candiota III. Estes documentos estão sendo remetidos às autoridades uruguaias com o objetivo de pressionar ao governo brasileiro. Mas essas ações não vão ter impactos. Estamos preocupados com a crise de abastecimento energético no Rio Grande do Sul, que deverá acontecer se não tomarmos as providências adequadas (Zero Hora, 12/03/89).

7. COMUNICAÇÃO COOPERATIVA DO GOVERNO DO BRASIL COM O GOVERNO DO URUGUAI.

Na etapa da pré-negociação houve atores institucionais brasileiros que cooperaram com o governo do Uruguai, desenvolvendo um estilo de comunicação cooperativa com o país vizinho: o Itamaraty e o IBAMA, no âmbito federal, o governador e Secretaria do Meio Ambiente no âmbito estadual e alguns órgãos da Prefeitura Municipal de Bagé (Saunders, 1984 Susskind & Cruikshank, 1987).

Antes de iniciar negociações formais com o Uruguai, alguns funcionários relevantes no processo decisório do Itamaraty começaram a perceber que o problema da poluição ambiental de Candiota deveria ser resolvido por meio de negociação, buscando-se uma solução conjunta com o governo uruguaio. As sucessivas notícias sobre o tema na imprensa uruguaia despertaram o interesse das autoridades diplomáticas por dois motivos: as eventuais repercussões diplomáticas, no tocante à relação bilateral com Uruguai, e o fato de que a política exterior brasileira na área ambiental ainda era muito “defensiva”. O Brasil vinha sendo alvo de fortes críticas, provenientes principalmente de países do Primeiro Mundo, pela sua política ambiental na Amazônia, caracterizada pela falta de controle sobre o desmatamento

praticado na região. Em relação a esse tema, ainda predominava uma percepção de “soberania nacional”, que via nas críticas uma tentativa de intervenção nos assuntos internos do Brasil (Galvão, 1996).

Nesse sentido, o Itamaraty implementou ações dirigidas a aumentar o controle sobre os problemas ambientais gerados por Candiota e sobre o risco de impacto ambiental para o vizinho Uruguai. Em 1989, por exemplo, o governo brasileiro realizou em Brasília uma Reunião dos Ministros do Meio Ambiente da América Latina e do Caribe, com o intuito de ganhar espaços de negociação e apoio, na região, para a sua política ambiental na área internacional. Outra medida, de caráter doméstico, foi a denúncia pública sobre a falta de controle ambiental em relação à UTPM. O Itamaraty havia solicitado à Eletrosul – responsável, em última instância, pelo funcionamento da usina de Candiota – a elaboração de um relatório especial sobre o problema de Candiota, mas o pedido não foi respondido no tempo indicado (*Correio Braziliense*, 27/03/1989). Alguns diplomatas brasileiros percebiam que o risco de Candiota provocar danos ambientais no Uruguai era real e poderia acabar contaminando tanto a atmosfera quanto os rios comuns aos dois países. Um diplomata chegou a afirmar publicamente que a solução diplomática seria uma reunião de chanceleres de ambos os Estados, no contexto da integração fronteiriça, e que a celebração de um acordo com o Uruguai representaria um marco para o Tratado da Bacia do Prata (*Correio Braziliense*, 27/03/1989).

No município de Bagé, alguns atores locais, interessados em resolver a questão da poluição de Candiota, adotaram uma atitude cooperativa com o governo do Uruguai no período da pré-negociação, legitimando a futura reclamação oficial dos uruguaios. Tal fator teve relevância no conjunto do processo, uma vez que criou um clima de confiança no governo uruguaio, facilitando a implementação de uma estratégia de solução conjunta do problema entre os dois países (Pruitt, 1991a; Saunders, 1991; Susskind & Cruikshank, 1987).⁶

Participaram desse processo a própria população de Bagé, a UTPM, a Secretaria de Saúde de Bagé, o prefeito de Bagé, Luiz A. Correia Vargas, e o Ministério Público. A população da cidade, *stakeholder* primário (Overseas Development Administration, 1995), estava muito vulnerável aos efeitos de contaminação ambiental produzidos pela usina, e por isso acabou exercendo um papel importante. A Associação de Médicos de Bagé, por exemplo, realizou alguns estudos, denunciando a existência de contaminação sobre a saúde da população e exigindo o estabelecimento de monitoramentos para avaliar tecnicamente os impactos causados pela UTPM (*El País*, 22/10/1988).

⁶ A relevância e a análise da etapa da pré-negociação - não tem sido muito explorada nos estudos de casos sobre negociações ambientais internacionais.

Tais ações foram fundamentais para que o tema ingressasse na agenda pública no Uruguai, já que consistiram nas primeiras denúncias recolhidas pela imprensa daquele país. A própria chancelaria uruguaia, influenciada por essas notícias, começou a se mostrar mais interessada em negociar e resolver o problema de forma satisfatória com o Brasil (Ministério de Relações Exteriores do Uruguai, 1988c).

Em segundo lugar, do ponto de vista institucional, a UTPM ficou sob a jurisdição do município de Bagé até o ano de 1992, quando foi criado o município de Candiota. No período da transição – momento em que o problema foi agendado em nível institucional no Brasil –, diversos atores municipais se posicionaram em relação à questão dos impactos ambientais produzidos pela usina, tanto no âmbito local (sobre a população de Bagé) quanto para a região do Uruguai próxima da fronteira. As ações e os interesses desses atores são analisados a seguir.

O Secretário de Saúde de Bagé, por exemplo, reconheceu extra-oficialmente não apenas que a UTPM era um fator altamente poluente, mas também que os efeitos da emissão de gases poderiam estar chegando até a região de Tacuarembó, no interior do Uruguai (Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, 1988c). Esse órgão municipal apresentou um particular interesse pela resolução do problema ambiental, e aumentou a legitimidade técnico-institucional das denúncias, por meio de relatórios e estudos acadêmicos sobre a poluição em Candiota (*El País*, 22/10/1988).

O Ministério Público gaúcho também fez uma solicitação de informações à Secretaria de Saúde e Meio Ambiente de Bagé, ameaçando entrar com uma ação civil pública contra o próprio município pela responsabilidade sobre o assunto (*Zero Hora*, 14/10/1988). Outra organização de Bagé com percepção clara do dano ambiental local e do risco de poluição para o Uruguai foi a Secretaria Municipal de Agropecuária. Com base em estudos técnicos da UFSM, as autoridades desse órgão reconheceram a legitimidade da denúncia de poluição ambiental sobre os dois países. A contaminação ambiental, segundo esses estudos, refletia-se em diferentes formas: na água (o pH chegava a 2,0 em algumas áreas, de acordo com laudos técnicos), na saúde humana, e na economia da região (os efeitos da poluição atingiam os animais bovinos, os solos e os alimentos: vinhos, frutas e leite) (*El País*, 22/10/1988).

Finalmente, o próprio prefeito de Bagé, respondendo às demandas de atores como o Ministério Público, reconheceu publicamente a existência do dano ambiental e do risco de dano tranfronteiriço para o Uruguai, o que legitimou as denúncias das autoridades do governo uruguaio sobre o problema. Posições como essa auxiliaram o Uruguai no preparo da negociação, legitimando a reclamação futura do país. Ao mesmo tempo, mostraram um alto interesse das autoridades brasileiras para que o

tema fosse resolvido de forma adequada. O interesse principal dessas autoridades era o controle das atividades da termelétrica (*El País*, 22/10/1988).

Na tabelas 2, a seguir, se apresenta a posição dos diferentes atores envolvidos na questão.

Tabela 2: Etapa de pré-negociação: o problema da contaminação ambiental produzida pela UTPM na percepção de atores institucionais no Brasil

Nível de decisão	Nome do órgão	Diagnóstico do problema	Forma de resolução do problema
FEDERAL	Itamaraty	Risco de contaminação transfronteiriça	- Cooperação com o Uruguai - Negociação - Resolução conjunta
	Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA)	-Dano ambiental local -Risco de poluição transfronteiriça (legitimação dos interesses do Uruguai em negociar)	- Melhoria da tecnologia antipoluição da UTPM - Cooperação com o Uruguai
	IBAMA	-Dano ambiental local -Risco de poluição transfronteiriça (legitimação dos interesses do Uruguai em negociar)	-Melhoria de tecnologia antipoluição -Cooperação com o Uruguai
ESTADUAL (RIO GRANDE DO SUL)	Governadores	Dano ambiental local	-Melhoria da tecnologia antipoluição da UTPM
	Secretaria de Saúde e Meio Ambiente	- Dano ambiental local -Risco de poluição transfronteiriça (legitimação dos interesses do Uruguai)	- Regulação ambiental: melhoria da tecnologia anti-poluição - Cooperação com o Uruguai
MUNICIPAL (BAGÉ)	Secretaria de Saúde	Dano ambiental local	-Regulação da UTPM: melhoria da tecnologia anti-poluição
	Secretaria Municipal Agropecuária	- Dano ambiental local -Risco de poluição transfronteiriça	-Regulação da UTPM: melhoria da tecnologia anti-poluição
	Ministério Público	-Dano ambiental local	-Ameaça de ação civil pública contra a UTPM
	Prefeitura de Bagé	- Dano ambiental local -Risco de poluição transfronteiriça (legitimação dos interesses do Uruguai em negociar)	- Controle ambiental - Cooperação com o Uruguai

Fonte: Elaboração própria.

8. POSIÇÃO E ESTRATÉGIA DA CEEE EM RELAÇÃO AO PROBLEMA DA CONTAMINAÇÃO AMBIENTAL

Durante o governo Sarney, entre os anos de 1986 e 1989, a UTPM empreendeu uma série de ações para responder às acusações de poluição ambiental. A CEEE precisou se posicionar diante das denúncias públicas que vinha sofrendo, a fim de melhorar sua imagem junto ao público, aos atores institucionais e aos *stakeholders*. Na opinião de alguns autores, a estratégia ideal de organizações em situação de crise de imagem é assumir e admitir os fatos, e não a de tentar diminuir a gravidade dos impactos (Baruch et alii, 1992; González Herrero, 1998; Mitroff & Pearson, 1995; Pearson & Clair, 1998; Susskind & Field, 1996).

No caso da CEEE, em algumas oportunidades a empresa optou por essa última estratégia

De um modo geral, as respostas públicas da empresa apresentaram algumas contradições. Se, em determinadas ocasiões admitiu ser responsável pela produção de poluição ambiental, outras vezes contestou a gravidade da poluição e em outras considerou o fato como uma decorrência “natural” do uso do carvão como meio de geração de energia elétrica.

Na condição de companhia proprietária da usina, a CEEE desenvolveu uma estratégia de negação dos efeitos de contaminação produzidos pela UTPM, lançando mão de argumentos de caráter técnico, com o objetivo de legitimar a sua própria posição. Afinal, a empresa havia sido atingida por várias ameaças: de ação popular, por parte do Ministério Público, e de possível fechamento, por descumprir as normas legais ambientais e pelo fato de não dispor da tecnologia adequada para o controle da poluição. Também fora alvo de críticas e denúncias públicas feitas por *stakeholders* locais e por líderes políticos e autoridades do Uruguai.

A estratégia da UTPM consistiu em tentar minimizar a dimensão dos danos e riscos de poluição ambientais pelos quais estava sendo acusada. Para tal, baseou sua defesa em diversos argumentos, às vezes de tipo técnico, e em outros momentos reconhecendo alguma responsabilidade. A seguir, são apresentadas declarações de representantes da CEEE sobre o sistema de controle das emissões e sobre a gravidade da existência de chuva ácida gerada pela UTPM.

Alguns diretores e funcionários admitiram à imprensa que “houve falhas no sistema de precipitadores eletrostáticos durante mais de dez anos” e que “os filtros não foram colocados porque foram adquiridos ao grupo italiano GIE e não corresponderam ao esperado”. Assim, essas declarações, embora reconhecessem a existência da contaminação, diminuíam a gravidade do problema (Zero Hora, 5/4/1989).

Em outra oportunidade, o vice-gerente geral da usina e o chefe de setor aceitaram publicamente o fato de que havia algum tipo de poluição, mas negaram a validade de estudos técnicos como o de Martins & Zanella (1988), da UFSM. Em relação às constantes críticas dos cientistas e dos ecologistas, foram contundentes: "*A UFSM é impotente nesse terreno e o papel dos ecologistas deve passar a ser mais técnico do que emocional*". Reconheceram a emissão de gases, mas disseram "*que isto ocorre em todo o mundo e que controlamos estas emissões o máximo possível*", e "*que não há provas de contaminação regional que realmente afete*" (*El País*, 03/05/1989).

A empresa também optou por diminuir os supostos danos ambientais que estaria produzindo quando encomendou um relatório técnico à Fundação de Amparo à Tecnologia em 1985. Tal estudo concluiu que não era aconselhável colocar um sistema de filtros de controle da poluição, pois o custo de instalação era muito elevado (Gabinete do Governador do Rio Grande do Sul, 1985).

Por outro lado, desenvolveu uma estratégia de "transparência" e abertura em relação a diversos atores denunciadores das ações contaminantes, tanto do Brasil quanto do Uruguai.

Como parte dessa linha de ação, passou a permitir visitas de delegações técnicas e de políticos e lideranças ambientais. Em 3 de abril de 1989, por exemplo, a CEEE recebeu um grupo de jornalistas uruguaios, aos quais foram dadas explicações sobre o funcionamento da usina (*El País*, 3/05/1989).

Em setembro do mesmo ano, a termelétrica foi visitada por uma comitiva oficial enviada pelo governo uruguaio. Na ocasião, o diretor do Instituto Nacional de Proteção do Meio Ambiente de Uruguai destacou a importância do *estabelecimento* "*neste momento de um canal de intercâmbio de informação com as autoridades de Candiota e da CEEE*".(INPMA, 1989b)⁷

⁷ Outro fato relacionado ao tema foi a negociação, ocorrida em maio de 1988, para a venda da UTPM. Um consórcio integrado por empresas argentinas, russas e brasileiras mostrou-se interessado em comprar a termelétrica, mas a transação acabou não se concretizando. A venda teria significado a possibilidade de melhora da tecnologia utilizada no processo da queima do carvão da usina, e, conseqüentemente, o aperfeiçoamento de sua política ambiental (*Zero Hora*, 19/10/88 e 26/11/88).

9. CONCLUSÕES.

A seguir se apresentam conclusões específicas sobre as características da pré-negociação dos acordos no Brasil, e conclusões gerais.

9.1. Conclusões sobre a etapa da pré-negociação dos acordos no Brasil

Antes mesmo do início das negociações com o Uruguai, estudos no Brasil apontaram a existência de um problema de contaminação ambiental produzido pela usina de Candiota. Tal fator se revelou de grande importância, pois permitiu que o assunto chegasse até a imprensa uruguaia – que deu ao tema uma importância nacional – e conferiu legitimidade às futuras demandas desse país.

Inicialmente, as demandas brasileiras ocorreram no âmbito local, mas logo se espalharam, passando a interessar a órgãos públicos federais de controle ambiental (como a SEMA e, depois, o IBAMA) e estaduais (FEPAM). As denúncias locais também tiveram um forte impacto sobre a etapa de negociação direta que viria a ser implementada posteriormente entre os governos do Brasil e do Uruguai, pois legitimaram a intenção do governo uruguaio de resolver o problema de forma conjunta com o brasileiro.

O tema conseguiu ser inserido na agenda pública brasileira. Num primeiro momento, de forma genérica; posteriormente, passou a fazer parte da agenda do governo do Estado, o que mostra a importância que o problema adquiriu. O aumento da importância conferida à questão pode ser explicado pela confluência de quatro fatores: um, de tipo político – a mobilização de *stakeholders* poderosos, como os fazendeiros da região; outros dois, de caráter contextual – o destaque dado pela imprensa brasileira local e nacional ao assunto, e a conjuntura de redemocratização política, que incentivou o surgimento de demandas de tipo ambiental (Colb & Elder: 1984); e o quarto e último, de tipo técnico – a legitimação, assegurada por uma série de estudos de universidades da região, das denúncias de contaminação realizadas pelos atores sociais e políticos (a fundamentação técnica nos temas ambientais tem sido considerada de grande importância, em razão da complexidade que geralmente tais questões envolvem, especialmente quando se trata de chuva ácida) (Fiorino, 1995; McKormick, 1997; Smith, 1995).

O caso mostrou uma característica bastante peculiar no âmbito dos estudos de negociações internacionais, que é o fato de ter havido, por parte de atores públicos, estaduais, municipais e outros *stakeholders* brasileiros, um alto grau de cooperação com o governo do Uruguai. Na época, tais ações fortaleceram a posição de Montevideu, que não dispunha de informações técnicas suficientes para negociar. Do ponto de vista da teoria da negociação, o acesso à informação tem um valor muito alto, principalmente no período da pré-negociação. O caso em estudo mostra que o fornecimento de informações à outra parte potencializou a criação de

um clima de confiança mútua, o qual facilitou a resolução do problema de forma conjunta (Pruitt, 1991b).

O ingresso do tema na discussão pública e nas instituições ambientais brasileiras contribuiu não apenas para criar um canal de comunicação entre os governos dos dois Estados, mas também para pressionar indiretamente a empresa a participar da discussão do tema.

A influência do contexto político e da imprensa foram fatores que ajudaram o tema a ingressar na agenda pública e institucional. A percepção de diversos atores institucionais brasileiros federais, estaduais e municipais sobre o risco de poluição ambiental transfronteiriça legitimou as demandas do Uruguai. E mais. Serviu de base para a definição do problema, exercendo um papel importante para que, posteriormente, ocorresse uma negociação entre ambos os Estados (Saunders, 1984).

9.2. Conclusões e sobre a etapa da pré-negociação internacional

A existência de cooperação entre Uruguai e Brasil já na fase da pré-negociação constituiu um fator importante para que a negociação avançasse com rapidez. Alguns trabalhos têm chamado a atenção para a necessidade de se conferir uma maior importância ao estudo da etapa da pré-negociação, principalmente no campo internacional (Zartman, 1984). Nesse sentido, a tese revelou como acontecem eventos relevantes na etapa da pré-negociação que influenciam o conjunto do processo. No caso em tela, a pré-negociação foi particularmente significativa para que o processo posterior atingisse um resultado eficaz. Com efeito, foi nessa fase que os órgãos estaduais do Rio Grande do Sul e os acadêmicos colaboraram com as autoridades do Uruguai através da implementação de uma comunicação extremamente fluida de informações sobre a UTPM. A relativa falta de informação de tipo técnico então existente no Uruguai foi suprida pela colaboração de órgãos ambientais brasileiros, o que confere extrema singularidade ao caso. Geralmente, durante a pré-negociação as partes preparam-se para a negociação tentando aumentar o conhecimento sobre o assunto, recorrendo aos seus próprios meios de informação. Nessa fase, a cooperação é pequena, já que as partes não têm certeza sobre como a outra vai agir. Isso não ocorreu no caso em exame; ao contrário, a informação foi compartilhada, graças à cooperação dos diversos atores brasileiros.

Em segundo lugar, a análise do caso fortalece o argumento de que a existência de cooperação já na pré-negociação facilita o processo da negociação. Os interesses e esforços dos órgãos do governo brasileiro baseavam-se no interesse doméstico em melhorar o comportamento da proprietária da usina – a Companhia Estadual de Energia Elétrica – na área ambiental. Quando começaram os primeiros contatos bilaterais com o governo do Uruguai, em 1988, aqueles esforços ainda não tinham sido bem sucedidos. Isso pode ser explicado pelo fato de até aquele momento o

movimento ambientalista no Brasil se encontrava numa etapa relativamente pouco avançada. Na verdade, o ano de 1988 – momento em que a negociação começou a se desenvolver com maior vigor – marcou também o início do crescimento das lutas em defesa do meio ambiente.

Em terceiro lugar, a falta de tecnologia adequada para mensurar a chuva ácida no Uruguai facilitou o interesse dos agentes de decisão uruguaios em realizar um *joint-fact-finding* com o Brasil. Neste caso, a falta de tecnologia, que poderia representar um impedimento, acabou se transformando num fator positivo para a negociação do acordo.

Em quarto lugar, a análise do caso mostra a relevância de dois fatores de contexto político e institucional nos dois países. O primeiro diz respeito a como a questão entrou na agenda doméstica de cada um dos Estados. No Uruguai, ela foi definida como um problema que precisava ser resolvido de forma conjunta com Brasil. Os agentes de decisão do Uruguai, percebendo que deveriam buscar a cooperação do governo brasileiro, em nenhum momento acusaram formalmente o Brasil de ser responsável pela contaminação ambiental: o assunto entrou na agenda pública e institucional como algo a ser negociado. Isso, sem dúvida, contribuiu para o início do processo de negociação. O segundo fator de contexto foi a influência relevante da imprensa nos dois países durante a etapa de pré-negociação. O tema ganhou as páginas dos meios de comunicação de imprensa escrita do Uruguai e do Brasil. Em relação a esse aspecto, a análise do caso mostrou que não houve uma política definida dos atores sobre o problema. Nenhum dos dois governos designou um porta-voz oficial para falar sobre o tema, nem tampouco indicou alguém para mostrar o problema às populações demandantes, de forma a se ter uma referência oficial que mostrasse os avanços progressivamente registrados sobre o problema da poluição. A ausência de um interlocutor oficial levou à mídia a construir um discurso sobre a questão, nem tampouco indicou alguém para mostrar o problema às populações demandantes, que mostrasse os avanços progressivamente registrados sobre o problema da poluição (Susskind & Field: 1996). Esta ausência deixou que o público demandante não tivesse uma fonte de informação oficial única, que mostrasse a versão oficial dos fatos (Duzert & Rótulo, 2003).

A análise do caso mostrou também que os fatores de contexto, que não têm merecido a devida atenção na teoria da negociação, devem ser necessariamente incluídos em pesquisas futuras sobre estudos de caso.

10. RECOMENDAÇÕES

A seguir, serão feitas algumas recomendações gerais, baseadas nas lições extraídas do caso:

- a) É muito relevante implementar, desde o início do problema, uma política pró-ativa com a imprensa e desenhar uma política de gestão do público demandante e da mídia (Susskind & Field, 1996).
- b) Quando o papel da imprensa é importante como foi no caso das negociações Brasil-Uruguai por poluição transfronteiriça, é necessário definir algumas estratégias básicas de relacionamento com a imprensa e com os jornalistas (Kunde, 1999).
- c) Quando, desde o início do processo, existem *stakeholders* cientes do risco de contaminação ambiental que, entre outros efeitos, coloca em risco a saúde e a economia local, é necessário desenvolver uma política pró-ativa em relação a eles, trocando informações a respeito do problema de forma aberta e transparente.
- d) A implementação, já na etapa da pré-negociação, de uma estratégia de cooperação contribui para a criação de confiança entre as partes e permite agilizar o processo de negociação.
- e) A forma de apresentar o problema nos primeiros contatos entre as partes influi sobre o futuro de processo. Se for adequada e viável para ambas as partes, constitui um fator positivo na criação de um clima de cooperação e na escolha futura de estratégias baseadas nos ganhos conjuntos.

BIBLIOGRAFIA:

- ÁLAMO**, Esther & **RODRÍGUEZ**, P. 1998. Lluvia ácida. *Revista del Sur*. Valencia. Instituto de Ciencias Naturales de Villa Vallecas, n° 78, abril.
- ANDRADE**, A. 1985. *Características do traço do carvão de Candiota e impactos ambientais*. Porto Alegre. Dissertação (Mestrado em Engenharia). Universidade Federal de Rio Grande do Sul.
- CENTRO** da Memória da Eletricidade no Brasil. 2001. *Candiota, 40 anos de eletricidade a carvão*. Rio de Janeiro: Centro da Memória da Electricidade no Brasil.
- COBB**, R. & **ELDER**, C. 1984. Agenda building and the politics of aging. *Policy Sciences Journal*, vol. 13, n. 1, p. 115-129, September.
- COMPANHIA** de Geração Térmica de Energia Elétrica. 2002. *Relatório Administrativo*. Porto Alegre..
- DEPARTAMENTO** do Meio Ambiente (SSMA/RGS). 1985a. Resposta à CEEE. Porto Alegre.
- DEPARTAMENTO** do Meio Ambiente (SSMA/RGS). 1985b. *Relatório técnico: usina termelétrica de Candiota*. Porto Alegre.
- 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.
- EZRAHI**, Y. 1980. Utopian and pragmatic rationalism: the political context of scientific advice. *Minerva*, n. 18, p. 111-131.
- FUNDAÇÃO** de Ciência e Tecnologia. 1996. *Estudo de Impacto Ambiental ELA. Usina Termelétrica de Candiota III. 1ª máquina. Companhia Estadual de Energia Elétrica*. Tomo III Avaliação dos impactos ambientais. Tomo III. Porto Alegre.
- FUNDAÇÃO** Estadual de Proteção Ambiental. 1992. Índice de acidez dos campos hídricos na região de influência de Candiota. In: *Relatório Interno*. Porto Alegre.
- FUNDAÇÃO** Estadual de Proteção Ambiental. 2002. *Meio ambiente e carvão. Impactos Da exploração e utilização*. Cadernos de Planejamento e Gestão Ambiental, N° 2 Porto Alegre.
- FERRER**, T. R. 1998. *Candiota: de luzes e de sombras*. Porto Alegre, Dissertação (Mestrado do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas), Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.
- FIORINO**, D. 1989. Environmental risk and democratic process. *Columbia Journal of Law*, vol.14, n. 501.
- FIORINO**, D. 1995. *Making environmental policy*. Los Angeles: University of California Press.
- FREEMANN**, E. & **REED**, D. 1983. Stockholders and stakeholders: a new Perspective on corporate governance. *California Management Review*, vol. XXV, n 3, Spring.

- GALVÃO, J.** 1996. *Soberania, natureza e segurança nacional: um estudo sobre a política externa brasileira para o meio ambiente*, Rio de Janeiro, Dissertação (Mestrado do Instituto de Relações Internacionais), Pontifícia Universidade Católica.
- GLIGO, N.** 1997. Institucionalidad pública y políticas ambientales explícitas e Implícitas. *Revista de la CEPAL*, Naciones Unidas, n. 63, dez.
- GUDYNAS, E.** 2000. *Incertidumbre, riesgo y conocimiento experto. Implicaciones Para las políticas ambientales*. Montevideo: CLAES, noviembre.
- INSTITUTO Nacional de Preservación del Medio Ambiente.** 1988b. Carta al Comité de Crisis. 06/12/1988.
- KREMENYUK, V.** (ed.). 1991a. *International Negotiation. Analysis, approaches and issues*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers,
- KREMENYUK, V.** 1991b. The emerging system of international negotiations. In: BRESLIN, J. & RUBIN, J. (eds.) *Negotiation theory and practice*. Cambridge, Mass.: Harvard Law School.
- KUNDE, J.** 1999. Dealing with the press. In: SUSSKIND, L. et alii (ed.) *The consensus Building Handbook: A comprehensive guide to Reaching agreement*. Thousand Oaks: Sage.
- KUYLENSTIERNA, J.** et alii (eds.). 1998. *Contaminación atmosférica regional en los países en desarrollo*. Estocolmo: Stockholm Environment Institute.
- LEE, K.** 1993. *Compass and gyroscope: integrating science and politics for the environment*. Washington, D.C.: Island Press.
- LOUREIRO, M.R., & PACHECO, R.S.** 1995. Formação e consolidação do campo ambiental no Brasil: consensos e disputas (1972-92). *Revista de Administração Pública*, vol. 29. n. 4, p. 137-153.
- MAGRINI, Alessandra et alii.** 2001. *Monitoração de emissões de gases de efeito estufa em usinas termelétricas no Brasil. Fase de Diagnóstico*. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.
- MAGRINI, Alessandra et alii.** 2002. *Uma análise das emissões de usinas térmicas a carvão mineral e a gas natural*. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.
- MAINWARING, S.** 1989. Grassroots popular movements and the struggle for democracy. In: STEPAN, A. (ed.). *Democratizing Brazil*. Oxford: Oxford University Press.
- MARTINS, A.F. & ZANELLA, R.** 1988. Investigation of environmental Problems Related to intensive exploration and combustion of thermoelectric coal in Candiota, RS, Brazil. In: *Anais do Congresso Brasileiro de Química, Porto Alegre*, outubro.
- McCORMICK, J.** 1997. *Acid earth. The politics of acid pollution*. London: Earthscan Publications Ltd, 3rd ed..
- MIGLIAVACCA, D. M.** 2001. *Estudo da precipitação atmosférica na região de Candiota, RS*. Porto Alegre, Dissertação (Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Engenharia Elétrica), Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

- MITCHELL, R.** et alii. 1997. Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principles of who and what really counts. *Academy of Management Review*. vol. 22, n. 4, October.
- MITROFF, I. & PEARSON, C.** 1995. *Crisis Management*. San Francisco: Jossey-Bass Inc. Publishers.
- MINISTERIO** de Relaciones Exteriores de Uruguay 1989e. Consulado do Uruguai no Rio Grande do Sul. Telefax. 3.jun.
- OLIVEIRA, J.A.** et alii. 1982. Lesões dentárias em bovinos e ovinos causadas pela poluição ambiental na região de Candiota, RS. In: *Anais do XVIII Congresso Brasileiro de Médicos. Veterinários*. Camboriú, p. 295.
- OVERSEAS** Development Administration. 1995. *Guidance note on how to do stakeholder analysis of AID projects and programmes*. Washington: ODA.
- PEARSON, C. & CLAIR, J.** 1998. Reframing crisis management. *Academy of Management Review*, vol. 23, n. 1, p. 56-76.
- PRUITT, D.** 1991a. Strategic choice on negotiation.. In: BRESLIN, J. & RUBIN, J. *Theory and practice of negotiation*. Cambridge, Mass.: Harvard Law School.
- RAVETZ, J.R.** 1987. Usable knowledge, usable ignorance: incomplete science and Policy Implications. In: CLARK, W. (ed.). *Sustainable development of the environment*. London: Cambridge University Pres.
- ROTULO, D.** 2006. Conclusões sobre as negociações Brasil Uruguai pela instalação das plantas de celulosa. *Novas ideias em Administração*. Editora da Fundação Getulio Vargas, Brasil.
- “Conclusiones y aprendizajes de las negociaciones Brasil Uruguay por polución transfronteriza producida por Candiota”. Documento de Trabajo No. 22, Universidad ORT Uruguay, mayo 2006.
- RÓTULO, D. & MIGLIAVACCA, D.** 2003. Impactos ambientais na região de Candiota, RS. In: *Anais do VII Encontro Nacional sobre Gestão Empresarial e Meio Ambiente*. São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo Fundação Getúlio Vargas/Universidade de São Paulo.
- SANCHEZ, J. & FORMOSO, M.** 1990. Utilização do carvão e meio ambiente. *Boletim Técnico*, nº.20. Secretaria de Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Fundação de Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul, dez.
- 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.
- SAUNDERS, H.** 1991. We need a larger theory of negotiation: the importance of pre-negotiating phases. In: BRESLIN, J. & RUBIN, J. (eds.) *Negotiation theory and practice*. Cambridge, Mass.: Harvard Law School.

- SHAW, E. 1979. Agenda setting and mass communication theory. *International Journal for Mass Communication Studies*, vol. XXV, n. 2, p.96-105.
- SILVA FILHO, E.V. et alii. 1993. Chove chuva ácida. *Ciência Hoje* 16 (91), p. 20-26..
- SMITH, Z. 1995. *The environmental policy paradox*. New Jersey: Prentice Hall.
- 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.
- VILLANUEVA, L. F.A. 1993a. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. 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.
- WOLF, M. 1994. *La investigación en los medios de comunicación de masas*. Ciudad de México: Paidós Mexicana.
- WORK, K. & WARNER, C. 1976. *Air pollution: its origin and control*. New York: Harper & Row Publishers.
- ZARTMAN, W. 1984. Negotiation: theory and reality.. 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.
- ZARTMAN, W. 1991. Common elements in the analysis of the negotiation process. In: BRESLIN, J. & RUBIN, J. (eds.) *Negotiation theory and practice*. Cambridge, Mass.: Harvard Law School.