

# Modernização ecológica e a política ambiental catarinense\*

*Cristiano Luis Lenzi<sup>1</sup>*

Escola de Artes, Ciências e Humanidades

## Resumo

O objetivo deste texto é o de realizar uma reflexão geral sobre a política ambiental catarinense. Para essa reflexão, usaremos como referência o discurso da modernização ecológica (ME). Modernização ecológica surgiu nos países industrializados como um novo discurso ambiental e tem sido usado como um meio de avaliar as mudanças que atingem a política ambiental contemporânea. Argumentamos no texto que, apesar de serem encontradas semelhanças entre as prescrições políticas vinculadas à modernização ecológica de um lado e as mudanças ocorridas na política ambiental catarinense de outro, esses processos são marcados por diferenças substantivas. Diferenças essas que apontam para alguns dos insucessos da política ambiental catarinense.

**Palavras-chaves:** Modernização ecológica, política ambiental, meio ambiente, Estado de Santa Catarina.

## Abstract

The purpose of this text is to make a general reflection about the Catarinense environmental politics. For this reflection we use as reference the discourse of ecological modernization (EM). Ecological modernization arose in the industrialized countries like a new environmental discourse and has been used like as an instrument to evaluate the changes that affect the contemporary environmental politics of these countries. We argue in this text that, although there are similarities between the politics prescriptions linked to the ecological modernization on one side and the changes occurred in the Catarinense environmental politics on the other side, these processes have distinct features. Differences that point to the unsuccesses of the Catarinense environmental politics.

**Keywords:** Ecological modernization, environmental politics, environment, Santa Catarina.

---

\* Ecological Modernisation and the Catarinense Environmental Politics

<sup>1</sup> Endereço para correspondências: Rua José Maria Lisboa, 730, ap. 93, Bairro Jardim Paulista, 01423-001, São Paulo, SP (E-mail: clenzi@usp.br).

*Eu ficava observando o embarque de grossas toras de madeira de lei pelo porto de Itajaí, cidade onde nasci, e não me cansava de admirar as belezas naturais da pequena Armação de Itapocoroi, hoje pertencente ao município de Penha, onde passei bons momentos. Dessas imagens, surgiu a certeza de que era necessário compatibilizar tecnologia e meio ambiente.*

Antonio Carlos Konder Rels

## Introdução

**E**ste artigo busca realizar uma reflexão sobre a política ambiental catarinense, tomando como ponto de referência o conceito de modernização ecológica (ME). ME emergiu nos países industrializados como um novo discurso da política ambiental e, nas ciências sociais, especificamente na sociologia e na ciência política, passou a servir como meio de avaliar como países, regiões e setores produtivos estão embarcando numa nova trajetória de desenvolvimento sustentável.

Para os propósitos deste texto, usa-se a ME de um ponto de vista *prescritivo*, isto é, como uma perspectiva que fornece diretrizes e princípios que deveriam governar a política ambiental contemporânea. Contudo, fazem-se, ao longo do texto, várias ponderações sobre esse ponto, em razão das diferentes interpretações que surgem ao redor do conceito. Como se verá, há muitos aspectos que envolvem a política ambiental catarinense e que lembram as mudanças associadas a esse conceito. No entanto, argumenta-se que, apesar dessa aparente semelhança, as mudanças ocorridas em Santa Catarina estão distantes de muitos princípios que governam o novo discurso ambiental da ME. As razões dessa discrepância serão analisadas na segunda parte do estudo.

## Teses sobre a “virada verde” catarinense

Ao longo da década de 1990, alguns jornais de Santa Catarina buscavam mostrar a emergência de uma inversão de valores, no que diz respeito às práticas ambientais dos catarinenses e, especialmente, das principais empresas do Estado. Ao mesmo tempo, essas transformações passaram a ser vinculadas às heranças culturais deixadas pelos antepassados que colonizaram a região de Santa Catarina. Não é incomum encontrar na mídia catarinense a percepção de que a região apresenta vigorosa cultura ambiental, a qual teria bases em seus colonizadores.

O caso do Vale do Itajaí é um exemplo disso. Segundo matéria da revista *Expressão*, publicada na década de 90, as mudanças ambientais presenciadas por Santa Catarina teriam origem na herança cultural deixada pelos imigrantes que fundaram as primeiras colônias no estado. Segundo a revista: "Quando imigrantes europeus chegaram ao Vale do Itajaí e arredores, eles não trouxeram apenas o vírus da industrialização. Eles já tinham um embrião da visão ecológica que faz da Alemanha um dos mais fortes redutos ambientalistas mundiais" (EXPRESSÃO, 1992, p. 18).

Os fatos representativos que são apontados como exemplos dessa herança cultural distinta são vários. Eles são marcados pelas preocupações e orientações dos colonizadores das principais cidades do estado, como Hermann B. O. Blumenau, o qual foi biólogo e colonizador da cidade de Blumenau. Hermann Blumenau mostrou-se, ao longo de sua vida, fascinado pela fauna e flora de Santa Catarina. Fritz Mueller, outra figura proeminente da história do Vale do Itajaí, manteve contato ao longo de sua vida com o pai da biologia, Charles Darwin. Essa ligação direta entre a região e a preocupação com o verde é vista, em outros momentos, impregnando a cultura regional de forma mais ampla. Como visto na passagem acima, sugere-se que os colonizadores teriam deixado aos catarinenses certa sensibilidade ambiental. Essa sensibilidade poderia ser comprovada especialmente na vida privada dos descendentes da cultura germânica. Como indica a mesma revista: "O gosto pelo verde faz parte da cultura germânica. Os alemães são conhecidos pelo cuidado que têm com seus jardins" (EXPRESSÃO, 1992, p. 08).

Essa visão apresenta vários problemas. Quando extrapolada para entender as mudanças de mais longo alcance operadas no âmbito da política ambiental de Santa Catarina, essa visão é insuficiente e demasiadamente simplista. Mesmo pressupondo que esse "gosto" pelo verde possa representar uma cultura ecológica específica, não se sabe porque esse "gosto" conviveu harmoniosamente com a degradação ambiental crescente que o estado apresenta desde a metade do século XX. Essa interpretação pressupõe que as mudanças que se cristalizaram no Estado tiveram suas razões internas (cultura regional), como obra de um voluntarismo ambiental predestinado pela herança cultural (ou será genética?). Mas essa visão não é satisfatória. Afinal, pode-se perguntar: por que esse "gosto" pelo verde surgiu apenas depois que a degradação ambiental se generalizou para todo o estado? Teria sido um lapso cultural que foi rapidamente corrigido? Na década de 90, na mesma revista Stallbaum (1990, p. 07), informava que os rios da região tinham se transformado naquele período "em depósitos de espuma, manchas de óleo e cardumes mortos, pelo lançamento de toneladas de carga orgânica e dejetos industriais".

Como poderia uma cultura ecológica permitir que a degradação ambiental atingisse o nível que alcançou no estado, comprometendo a saúde e a vida humana? O gosto pelo verde pode dizer algo sobre a cultura privada dos catarinenses, mas não diz muita coisa sobre a política ambiental da região em seus traços mais importantes.

Para outros, a política ambiental catarinense caracterizou-se por uma debilidade institucional, que se manteve ao longo das décadas de 1970 e 80. Essa debilidade seria marcada pela "ausência crônica e persistente daqueles recursos necessários à eficácia de uma política pública quando comparada a seus objetivos formais" (BURINELLI, 1998, p. 04). Essa debilidade institucional indicaria um processo em que a política, pela falta de recursos e de estrutura, vê-se impossibilitada de concretizar os objetivos que estabelece para si mesma. Seu destino é tornar-se, portanto, uma política simbólica.

Dois conjuntos de fatores teriam contribuído para o surgimento dessa debilidade institucional. Em primeiro lugar estaria a estrutura de poder catarinense, dividida num eixo político-cultural (poder oligárquico); e, por outro lado, o predomínio do poder econômico, ou seja, as exigências e os limites impostos pelo próprio processo de acumulação capitalista no âmbito regional. A fragilidade da política ambiental, no período de 1975 a 1983, pode ser vista pelo que foi realizado. As únicas decisões tomadas no âmbito ambiental foram de cunho eminentemente conservacionista. Depois disso, de 1983 a 1991, houve pequena mudança em razão da crescente conscientização ambiental. Surgiram novos instrumentos de condução da política ambiental e a Fundação do Meio Ambiente (FATMA) viu-se fortalecida ao obter maior poder de fiscalização.

A influência do poder político parece ser clara no período inicial de funcionamento da Fatma. Primeiramente, já em sua fundação, a Fatma foi posicionada no setor econômico da estrutura do governo, gerando pouca ou nenhuma influência nessa área. Ficou, ao mesmo tempo, submetida aos interesses econômicos regionais. Augusto Batista Pereira, importante empresário do setor carbonífero, foi nomeado secretário geral da Setma, secretaria que antecedeu a Fatma, permanecendo no cargo por um curto período de tempo. Ele foi o fundador das empresas Carbonífera Treviso S.A. e Treviso Agrícola S.A., que, por coincidência, exploravam carvão no Sul de Santa Catarina desde 1941.

As conseqüências desse quadro político e econômico já se conhecem. Em razão dessa infeliz aliança, a região Sul, onde justamente as empresas carboníferas do ex-secretário atuavam, transformou-se na 14ª Área Crítica Nacional no Brasil durante o governo do presidente Figueiredo.

Contribuiu para esse quadro também o fato de a política ambiental ser usualmente considerada área de baixo capital político. Essa área não era de muito interesse nas alianças que nasciam do processo de barganha eleitoral na política regional. As palavras de Burinelli (1998, p. 219) resumem bem a condição da política ambiental nesse período. Ela dispunha, segundo ele, de “um pequeno orçamento, baixo status político institucional” e “alto nível de conflito”.

Contudo, a idéia de debilidade institucional não parece fazer sentido no presente, pelo o que ela pressupõe. Debilidade institucional indicaria a situação em que há uma ausência crônica dos recursos necessários para garantir a eficácia de uma política pública quando examinada em perspectiva aos seus objetivos formais (BURINELLI, 1998, p. 04). No entanto, atualmente, entre as políticas promovidas pelo governo do estado, é difícil encontrar uma área que movimente a soma de recursos financeiros e humanos que são mobilizados por ela. É certo que a política ambiental tinha no passado pequeno orçamento, baixo *status* político institucional e alto nível de conflito. Talvez esse último fator permaneça hoje, mas será que as outras duas condições fariam ainda parte da política ambiental catarinense? Frente a esses limites, parece oportuno procurar novas referências para analisar essa nova fase.

### **Modernização ecológica como novo discurso da política ambiental**

O conceito de modernização ecológica (ME) parece se apresentar como possibilidade para entender o que vem ocorrendo em Santa Catarina no âmbito da política ambiental. A seguir, faz-se apenas um exame bastante exploratório em direção a essa hipótese. Consideram-se aspectos gerais associados a esse discurso ambiental e, em seguida, fazem-se algumas considerações sobre as diferentes visões associadas a ele.

A ME tem sido associada principalmente aos países mais ricos, pelo fato de sua implementação exigir os seguintes requisitos<sup>2</sup>:

- \* um sistema político aberto e democrático;
- \* um Estado intervencionista e legítimo com uma infra-estrutura diferenciada e avançada;
- \* consciência ambiental ampla e organizações ambientais bem organizadas (ONGs), que tenham recursos para impelir a uma mudança ecológica radical;
- \* organizações de negócios capazes de representar produtores em negociações numa base regional e setorial;

<sup>2</sup> É possível encontrar alguns estudos da modernização ecológica que tomam como objeto de análise países de industrialização recente. Ver, especialmente, Sonnenfeld (2000).

- \* experiência e tradição com sistemas de tomada de decisão negociada;
- \* um sistema detalhado de monitoração ambiental que gera dados ambientais públicos, confiáveis e satisfatórios;
- \* uma economia de mercado regulada pelo Estado, que controla o processo de produção e consumo; e
- \* desenvolvimento tecnológico avançado<sup>3</sup>.

O surgimento da ME remete a uma série de eventos que estiveram presentes na Europa a partir da década de 1970. Em primeiro lugar, o surgimento da ME está associado à tendência dos ambientalistas de se tornar "menos radicais, mais práticos e mais orientados para a política" (HAJER, 1995, p. 93). Além disso, nos anos 80, não apenas surgiu o reconhecimento da falha das políticas ambientais implementadas até aquele momento, como também acabou se tornando evidente a inviabilidade de tentar usar essas políticas para tratar dos novos problemas ambientais transnacionais que surgiam.

ME representa um novo discurso ambiental e uma ruptura com as suposições mais usuais da política ambiental da década de 70. Hajer (1995, p. 44) define discurso como "um conjunto específico de idéias, conceitos e categorizações que são produzidas, reproduzidas e transformadas a partir de um conjunto particular de práticas através das quais um significado é dado à realidade física e social".

Pode-se dar a ME duas interpretações diferenciadas. Uma delas centraliza-se nos mecanismos de mercado e em fatores estritamente tecnológicos e a outra, em aspectos de reestruturação política e moral<sup>4</sup>. A seguir avaliam-se as características de cada uma delas.

### **Modernização ecológica: a abordagem de mercado**

A abordagem de mercado da modernização ecológica concentra-se nas mudanças que ocorrem no âmbito das empresas e da tecnologia. Seu enfoque é econômico, empresarial e tecnológico. Pressupõe-se que empresários e empresas sejam os principais agentes da mudança e que as principais transformações a serem privilegiadas se circunscrevem ao âmbito do próprio mercado. Num nível mais geral, essa abordagem incorpora os preceitos de mercado para guiar as políticas ambientais.

<sup>3</sup> Esses itens são apresentados em Frijns, Phuong e Mol (2000).

<sup>4</sup> Hajer (1995) chama a primeira de abordagem tecnocrática da ME e a segunda de um "modelo ideal de modernização reflexiva". Contudo, deve-se observar que alguns autores como Weale (1992) visualizam uma continuidade entre ambas. Para ele, uma vez que uma visão mais "tecnocrática" da ME tenha se estabelecido, é possível ultrapassar a linha estreita que divide as mudanças técnicas das mudanças de cunho moral.

Um dos focos centrais dessa visão dá-se sobre o modo como companhias alteram seu comportamento frente à questão ambiental. ME assinala uma mudança em que as empresas saem de uma postura de reação passiva, de simplesmente obedecer às regulações ambientais existentes, para incorporar uma atuação mais ampla e responsável nessa área.

Desde a década de 60, as empresas passaram por diferentes estágios em sua relação com a questão ambiental. Nos anos 70, tomaram basicamente uma postura reativa, criando departamentos ambientais para fugir dos perigos associados com a regulação estatal. Nos anos 80, muitas empresas começaram a desenvolver respostas mais substanciais com o intuito de diminuir os impactos ambientais. Uma maneira de “manter suas reputações como bons cidadãos” (HOFFMAN, *apud* DORF, 2001, p. 40). Essa nova iniciativa levou a uma nova postura na década de 90, quando surgiram programas para a redução de resíduos e de processos de reciclagem. Todavia, apenas no final do século XX começou-se a buscar em certos setores empresariais a integração completa dos objetivos econômicos e ecológicos no planejamento e na produção dos produtos.

ME está associada a essa última etapa. Usualmente, a ME das empresas é vista como representação da incorporação de tecnologias limpas e da eliminação de emissões de poluentes. Contudo, essa relação entre empresas e proteção ambiental é mais complexa. Ela vai desde a aquisição de matéria-prima até o estágio pós-consumidor. É possível que empresas se dediquem a um, vários ou todos os estágios de ciclo de vida de um produto específico. No âmbito do mercado, uma visão radical da ME privilegiaria todo o ciclo de vida do produto.

Se as empresas estão assumindo maior responsabilidade no cuidado ambiental, elas precisam também alterar suas estratégias usuais. Young (2000) aponta dois caminhos estratégicos utilizados por elas nesse campo. Um deles é fundado numa abordagem curativa, e busca responder, dentro de certos limites, às mudanças regulatórias impostas pelo governo. O segundo caminho é mais ambicioso. A empresa incorpora uma estratégia, de modo a diminuir permanentemente seu impacto geral sobre o meio ambiente.

No nível micro, ME estabelece um papel central para a mudança tecnológica e organizacional. A compatibilização entre crescimento econômico e proteção ambiental torna necessário que o sistema produtivo incorpore as chamadas tecnologias ambientais, que, segundo Gouldson e Murphy (1998, p. 29), são qualquer tipo de “tecnologia que reduz o impacto absoluto ou relativo de um processo ou produto sobre o meio ambiente”. Porém, elas podem ser divididas entre tecnologias de controle (ou curativas) e tecnologias limpas (ou preventivas).

As primeiras não alteram o sistema produtivo como tal, mas introduzem sistemas tecnológicos adicionais (tecnologias *end-of-pipe*) que capturam as emissões de poluentes, a fim de diminuir seu impacto sobre o ambiente. Já tecnologias limpas ou preventivas não buscam tratar a poluição após sua emissão, mas sim evitar ou reduzir tais emissões antecipadamente. Seu foco são as causas da degradação ambiental, e não os efeitos que são produzidos por ela. Tecnologias limpas são fundadas no princípio de prevenção, enquanto as tecnologias de controle pautam-se no princípio de reação. O interesse maior da teoria da ME estaria em promover a incorporação de tecnologias do primeiro tipo<sup>5</sup>.

### **Modernização ecológica: a abordagem reflexiva**

Em seu livro *The politics of environmental discourse* (1995), Maarten Hajer propõe a construção de uma ME alternativa, que ele chama de modernização ecológica reflexiva. Nesse modelo, a diferença não está necessariamente em negar as mudanças que foram vistas acima, mas em incorporar essas mudanças dentro de uma perspectiva social mais abrangente, ao mesmo tempo em que se busca indicar os limites do próprio mercado e da tecnologia ao promover a proteção ambiental. O ideal de uma ME reflexiva, para Hajer (1995, p. 280-1), indica a busca de um:

*[...] processo democrático de escolha social deliberativo fora dos cenários alternativos de desenvolvimento (ou de não desenvolvimento). Esta escolha social não está confinada à racionalidade instrumental (em relação às questões de "como fazer"); modernização ecológica deveria também estimular o debate sobre normas e valores que deveriam sustentar o processo de modernização.*

Há várias razões para acreditar que as forças de mercado tendem a falhar na tentativa de evitar a degradação ambiental. Não há garantias, por exemplo, de que o mercado promova a proteção ambiental de recursos comuns, porque seus mecanismos (oferta e demanda) não evitam necessariamente o consumo e, por conseguinte, a exaustão de determinados recursos. A escassez pode ser a razão para a elevação de preços de determinados recursos. No entanto, isso não é garantia de que a degradação cessará.

<sup>5</sup> A relação entre esses tipos de tecnologia não deve ser vista como conflitante, como parte da literatura da ME parece dar a entender. Segundo Gouldson e Murphy (1998, p.37), mesmo que empresas viessem a incorporar tecnologias preventivas em grande escala, é pouco provável que todas as emissões de poluentes possam ser resolvidas em sua fonte. Assim, até mesmo quando todas as emissões pudessem ser minimizadas, um papel para uma segunda fase de tecnologias e técnicas reativas permaneceria.

Em muitos casos, pode acontecer justamente o contrário, ou seja, bens escassos podem fazer parte de um mercado mais restrito e tornar-se altamente desejáveis para consumidores com alto poder aquisitivo.

Outro problema também acontece quando se pensa nos alvos da proteção ambiental como bens públicos. Bens públicos são indivisíveis e não são passíveis de ser divididos para seus consumidores. Ar limpo, por exemplo, não permite que "produtores" imaginários possam discernir entre consumidores e não-consumidores e, por conseguinte, entre "pagantes" e "não-pagantes" pelo serviço, o que implica que, caso um serviço como esse fosse fornecido pelo mercado, todas as pessoas se tornariam consumidores potenciais sem restrição. Essa característica inviabiliza a tentativa de usar apenas a lógica do mercado capitalista para promover a produção e o fornecimento desses bens.

Muitas vezes, o Estado e o movimento ambiental são cruciais nessa mudança. Por essa razão, alguns modernizadores ecológicos são céticos sobre a possibilidade de as forças de mercado conduzirem a compatibilização entre economia e proteção ambiental<sup>6</sup>. Como chama a atenção Spaargaren (2000, p. 46), modernização ecológica está centrada primariamente nos atores do mercado e no setor industrial, mas "o Estado ainda deve ser considerado o seu principal condutor".

Dentre as diferentes formas de regulação que essa visão da ME inspira encontram-se a regulação de comando e a regulação voluntária<sup>7</sup>. A primeira é definida como um sistema de controle direto sobre a organização e atividades do mercado operado pelo governo e seus representantes, o qual tem base legal e é operacionalizado mediante estruturas e procedimentos de implementação. A segunda é definida como todas aquelas ações que não são impostas pela lei e que indivíduos, grupos e firmas exercem para proteger o meio ambiente (GOULDSON & MURPHY, 1998, p. 55).

Um modelo de ME reflexiva também faz um forte apelo à reestruturação democrática. Decisões sobre sustentabilidade envolvem geralmente decisões de cunho moral. Dado o caráter indeterminável que impregna o conceito, sustentabilidade demanda um tipo mais abrangente de democracia. Assim, embora ecologistas atribuam grande valor à sustentabilidade, ocorre que, por si mesma "seu valor é indeterminado [...] como um princípio social ela não tem significado desde que ela não especifica o que é para ser sustentado" (BARRY, 1994, p. 116).

<sup>6</sup> Como argumenta Young (2000), a literatura sobre ME é ainda dividida entre aqueles que confiam no mercado para conduzir as mudanças e outros que enfatizam o papel do Estado. Para uma análise sobre estas questões ver também Mol e Spaargaren (2000).

<sup>7</sup> Leroy e Tatenhove (2000) chamam-nas de *rule-directed arrangements* e *rule-altering arrangements*.

## Natureza é *business*: adaptando-se para sobreviver

Como se nota, mudanças substanciais foram realizadas nas indústrias de Santa Catarina nos últimos anos. Pretende-se analisar agora alguns dos aspectos que fizeram parte dessa mudança e analisar, posteriormente, até que ponto elas podem ser vinculadas ao conceito de ME.

Como visto, o ambientalismo corporativo apresenta algumas fases específicas. Alguns aspectos desse corporativismo mundial parecem ter se reproduzido em alguns pontos da história ambiental catarinense. Na década de 1960 e 70, as empresas catarinenses tendiam a ver a questão ambiental como obstáculo e impedimento para a realização dos negócios. Mantinham a visão de que seu papel seria somente realizar o lucro, e viam a resolução dos impactos ambientais como estando fora de sua jurisdição. Em seguida, na década de 80, emergiu uma fase repressiva da política ambiental, mas, enquanto nos países europeus e nos EUA a fiscalização de órgãos ambientais fazia-se presente desde a década de 60, foi só a partir desse período que a Fatma passou a exercer mais pesadamente seu poder de fiscalização. Em 1988, essa fase "repressiva" ganhou reforço, com a criação do Programa de Fiscais Voluntários da Fatma. Esse programa foi uma forma de descentralizar as atribuições usuais da fundação e serviu como meio de suprir a carência da organização em termos de vigilância<sup>8</sup>.

Ao longo da década de 90, muitas empresas catarinenses melhoraram seu quadro de eficiência ambiental e reduziram os impactos causados sobre o meio ambiente, com a criação de processos de produção mais saudáveis em termos ambientais. Além disso, Santa Catarina tem despontado no âmbito das experiências no campo da gestão ambiental. Essas mudanças vieram de dois eixos distintos. De um lado, é possível ver que essas mudanças passaram a ocorrer em razão do pioneirismo de algumas empresas. Bons exemplos de incorporação de sistemas de gestão ambiental são os projetos que foram implementados da década de 80 pela Hering Têxtil (Blumenau), Eliane Revestimentos Cerâmicos (Cocal do Sul) e Döhter (Joinville). Essas empresas foram as primeiras no estado a conseguir o certificado da ISO-14001, que confere um selo de qualidade ambiental às empresas que ajustam seu processo produtivo de modo a manter a qualidade ambiental. O segundo eixo liga-se à incorporação, pela Fatma, de um programa geral de controle das bacias hidrográficas de Santa Catarina.

<sup>8</sup> O intuito desse programa era a formação de grupos de fiscais para fiscalizar os crimes ambientais em Santa Catarina. No período, todo candidato a fiscal deveria ser filiado a uma associação comunitária ecológica, de bairro ou profissional. Esses grupos estavam autorizados a aplicar até mesmo multas e tinham o poder de embargar obras ou ainda convocar a força policial para garantir as determinações da lei. Para uma descrição mais detalhada desse programa, ver Burinelli (1998, p.198).

Em ambos os casos, os investimentos realizados foram bastante significativos, trouxeram resultados aparentemente importantes na reversão da poluição regional.

As mudanças operadas nas empresas catarinenses guardam alguns traços que devem ser aqui ressaltados. De um lado, muitas das empresas que incorporaram sistemas de gerenciamento ambiental fizeram-no antes mesmo de qualquer determinação específica da Fatma. Em várias dessas empresas as mudanças estavam previstas antes de a Fatma lançar seu plano de gerenciamento das bacias hidrográficas. Daí vem seu pioneirismo.

No entanto, o fator explicativo dessas mudanças não reside na herança cultural dos colonizadores nem na bem-sucedida regulação política fornecida pela Fatma, mas sim na chamada globalização econômica. Seguindo-se uma leitura darwiniana dessas mudanças, o que muitas dessas empresas buscaram fazer não foi outra coisa senão tentar "sobreviver" em meio às leis da "selva" econômica global:

*[...] De fato essa imagem [ambiental] acaba sendo fundamental para a saúde econômica de empresas exportadoras, como é o caso da maioria das gigantes têxteis do Vale do Itajaí. Elas costumam ser sabatinadas pelos clientes estrangeiros, que normalmente ainda realizam visitas às fábricas e colocam o tratamento de efluentes como quesito. [...] [o europeu] também quer ter certeza de que os fornecedores do Terceiro Mundo não estão degradando a natureza (EXPRESSÃO, 1992, p.12).*

*É uma questão de sobrevivência. Quem não tratar seus efluentes perderá até clientes (JARBAS MENDES, apud EXPRESSÃO, 1992, p. 13).*

Isso permite fazer uma reflexão: as empresas pioneiras no âmbito da incorporação de sistemas de gerenciamento ambiental em Santa Catarina são também as empresas pioneiras na expansão de seus negócios no mercado externo ambientalmente regulado. A política ambiental surgiu no momento em que as empresas pareciam apresentar problemas de inserção nesse mercado externo. Nesse quadro, o mercado global passou a criar determinadas coerções econômicas, o que contribuiu para o surgimento de determinado tipo de proteção ambiental. Em razão disso, elas passaram a se antecipar à própria Fatma. Daí vem a necessidade de pôr em movimento um programa ambiental mais substantivo ao estado, de modo a facilitar essa transição para as empresas e sua inserção no mercado externo.

O segundo eixo das mudanças começou a ser operado na própria Fatma no final da década de 80 (1987), quando foi dado início a um programa de gerenciamento das bacias hidrográficas de Santa Catarina. Esse programa não só acabou beneficiando as empresas que atuavam no mercado externo, como também induziu outras empresas que não estavam inseridas nesse mercado a implementar sistemas de tratamento de resíduos.

Esse quadro é um dos fatores que fazem com que a idéia de debilidade institucional perca um pouco de sentido. Os elementos que passaram a interferir na política regional não são apenas as elites locais. Afinal, os clientes estrangeiros que normalmente realizam visitas às fábricas catarinenses parecem ter poder regulativo maior do que a Fatma em todos seus anos de atuação. Talvez a debilidade ainda atinja a política ambiental catarinense, mas ela não estaria operando pelos mesmos fatores. Primeiramente, porque a política ambiental deixou de ser a "prima pobre" em relação às outras áreas políticas do governo e, em segundo lugar, porque a dinâmica de poder se mostra, agora, mais ampla. Atualmente, Santa Catarina sofre a interferência de organizações internacionais como o Banco Mundial e do próprio mercado externo.

### **Modernização ecológica e a política ambiental catarinense**

Quando se olha de relance para as informações acima, a impressão é que Santa Catarina passou por um processo parecido com aquele prescrito pela ME. Em Santa Catarina, a política ambiental ganhou maior *status* e centralidade nas decisões políticas. Pelo menos no discurso, governo e empresa se "ecologizaram". A soma de recursos destinados pelo estado e pelas empresas para a área ambiental aumentou sensivelmente e novos ramos econômicos foram criados.

Porém, há uma série de pontos que separam essas experiências. Tome-se primeiramente a questão tecnológica e da poluição. Tanto num como no outro ponto, há razões para entender que os processos ocorridos em Santa Catarina se distanciam daqueles ocorridos na Europa. O controle ambiental, embora tenha reduzido sensivelmente a carga de poluição, apresenta limites significativos. Em 1990, no auge de implementação desses sistemas, Brüggemann, técnico da Fatma, já indicava o perfil "arcaico" desses sistemas:

*Enquanto estamos preocupados com a DBO, a macropoluição, que lá [Europa] já é sinônimo de coisa arcaica, eles estão combatendo a micropoluição, os resquícios de nitrogênio, fósforo, mercúrio, prata, cobre, chumbo e outras substâncias que ainda estão sendo lançados nos rios (BRÜGGERMANN, apud STALLBAUM, 1990, p. 09).*

Talvez seja em razão do despejo desses metais pesados que as informações sobre a qualidade da água não são expostas e analisadas do mesmo modo que as inovações tecnológicas. Assim, se houve redução da poluição, pode-se perguntar se ela é inteiramente satisfatória a médio e longo prazo. Se os resquícios dessas substâncias continuam a ser lançados nos rios, então será apenas uma questão de tempo para que a poluição dos recursos hídricos se torne um grave problema ambiental em Santa Catarina novamente. A acumulação desses componentes pode fazer com que seus efeitos mais significativos sejam apenas sentidos no futuro. Embora tais mudanças tenham sido importantes para a redução da poluição regional, dificilmente se poderia considerar que essas mudanças implicam um "desenvolvimento tecnológico avançado", como requer o programa da ME.

Um problema que parece surgir em razão desse quadro é uma espécie de déficit de confiança, pois, como indica Burinelli (1998, p.2), "a comprovação deste quadro fica extremamente limitada à precária oferta de diagnósticos precisos e confiáveis da situação ambiental no estado". Como se viu, esse é um elemento importante da ME que inexiste na política ambiental catarinense: um sistema detalhado de monitoração ambiental que gera dados ambientais públicos, confiáveis e satisfatórios. A condição de uma precária oferta de diagnósticos não condiz, portanto, com um bom programa de política ambiental público e confiável.

Mesmo nas empresas, as mudanças são menos radicais do que parecem. Embora os investimentos tenham implicado redução significativa da poluição, esses métodos estão distantes, como mencionado, dos métodos usados na Europa. Eles continuam a ter, dada a margem de poluição que permitem, um viés mais curativo do que preventivo. Deve-se frisar que, na Europa, a ME surgiu a partir do reconhecimento das limitações dessas tecnologias curativas. Além disso, a mudança nas empresas não alcançou o âmbito gerencial e administrativo, uma vez que não há o surgimento de uma mudança muito significativa na cultura corporativa. As empresas passaram a fazer mudanças com o exclusivo fim de satisfazer às demandas mais imediatas do governo e do mercado global. No âmbito de uma abordagem do ciclo de vida do produto, as empresas restringem-se aos processos internos, desenvolvem nenhuma ou pouca parceria com a comunidade e os grupos ambientais. Os profissionais ligados à área ambiental das empresas restringem-se aos que controlam as estações de tratamento.

A emergência da nova política ambiental em Santa Catarina não tem implicado a ampliação da participação de grupos ambientais no processo de mudança nem a formação de parcerias entre esses grupos e o Estado.

Um exemplo desse distanciamento pode ser visto num estudo realizado no curso de Gestão de Qualidade da Fundação Universidade Regional de Blumenau. Ao analisar a incorporação de sistemas de gerenciamento ambiental em algumas empresas da cidade de Blumenau, a pesquisa constatou o distanciamento existente entre empresas e grupos ambientais. Numa questão colocada para as empresas quanto à proximidade existente entre elas e grupos ambientais, a resposta indicava um completo distanciamento entre ambos. O estudo, então, conclui que:

*Aspecto Interessante [...] é que nenhuma delas considera a experiência acumulada dessas organizações ambientalistas como um fato a ser considerado estratégico para a administração de seus negócios [...] Os resultados mostram claramente o distanciamento que ainda existe entre os órgãos ambientalistas e as organizações, fruto de "impasses ideológicos" entre essas categorias (TACHINI, 1999, p. 47).*

Mais uma vez, constata-se diferença entre a ME e o caso catarinense. O discurso da ME exige consciência ambiental ampla e organizações ambientais bem organizadas (ONGs) que tenham recursos para impelir a uma mudança ecológica. Além disso, frente a essa influência do movimento ambiental, ME exigiria experiência e tradição com sistemas de tomada de decisão negociada. No primeiro caso, é possível verificar a existência de ONGs ambientais em Santa Catarina, mas elas parecem ter pouca relação com as mudanças operadas nas empresas até o momento. No segundo caso, parece inexistir qualquer cooperação ou negociação entre essas organizações e os setores empresariais. Portanto, essas mudanças não estão associadas ao movimento ambiental local, nem há sinal de negociação entre as organizações ambientais e os setores empresariais.

No período em que a Fatma foi dirigida por Vladimir Ortiz da Silva, ao final da década de 1980 e início da de 90, a política ambiental catarinense seguia uma direção diferente. Segundo o próprio ex-dirigente da Fatma:

*Foi em função dessa experiência de 87 a 89, que na verdade o Estado quase que ajudou a organizar os movimentos sociais aqui, tivemos uma fama de induzir a criação das organizações ambientais de forma deliberada, porque nós precisávamos contrapor o poder político e sabíamos que o crescimento e o desenvolvimento do ambientalismo era favorável a nós (VLADIMIR ORTIZ DA SILVA, apud BURINELLI, 1998, p. 200).*

No campo da participação dos grupos ambientalistas no processo decisório, a política ambiental catarinense aparentemente não avançou, mas regrediu. No passado, a falta de recursos da Fatma fez com que ela apelasse aos movimentos sociais, por motivos puramente funcionais. A maior participação desses grupos servia para suprir as deficiências da fundação no campo da fiscalização e da geração de informação, mas, ironicamente, com os maiores recursos que surgiram, em virtude do programa de despoluição das bacias hidrográficas, essa participação foi desestimulada.

No âmbito do governo também se notam problemas. Embora haja esforço no âmbito dos recursos hídricos, não há uma política ambiental para as cidades catarinenses de modo a criar uma cultura ecológica regional. A política ambiental encontra-se reduzida a uma agência e não tem se enraizado na estrutura do governo. Seus interesses são, portanto, bastante pontuais. Se antes a marginalidade e os esparsos recursos concedidos à Fatma representavam a marginalidade da questão ambiental na política ambiental catarinense, essa debilidade hoje tem sua razão numa falha estrutural. A questão ambiental não foi incorporada pelas diferentes áreas governamentais, o que significa que, para as pastas da área econômica, do transporte, da agricultura e educação, a questão ambiental é ainda estranha às decisões tomadas.

A ME coloca-se em ruptura na forma de pensar a política ambiental nesses termos. Uma política é integrada, segundo Underdal (apud WEALE, 1992), à medida que ela reconhece suas conseqüências como propriedades das decisões políticas, permitindo sua agregação e penetração em todas as agências de governo envolvidas em sua execução. Em Santa Catarina, a integração da política ambiental praticamente inexistente na estrutura do governo.

Por todas estas razões, há a necessidade de se pensar numa nova política ambiental para Santa Catarina que incorpore efetivamente o princípio de integração da estrutura governamental. Isso significa que as políticas executadas nas diferentes pastas do governo deveriam ser articuladas em prol da variável ambiental. A questão, nesse caso, não está em necessariamente aumentar o poder da Fatma ou em conceder-lhe mais recursos. Iniciativas desse tipo não terão os resultados esperados, se mudanças estruturais no planejamento do governo não forem efetuadas. O risco é o governo alimentar ainda mais, embora de forma diferenciada, a "debilidade institucional" da política ambiental ou do que se poderia também chamar de "déficit de implementação". Esse déficit surge quando as intenções da política e das leis não são traduzidas na prática (WEALE, 1992, p.17).

## Considerações finais

No âmbito do discurso, governo e empresários catarinenses parecem estar afinados com as idéias contidas no discurso da ME. Por outro lado, muitos dos aspectos associados a esse conceito estão ausentes. Numa visão mais estreita da ME, que reduz esse processo às mudanças tecnológicas e de mercado, poderia ser associada certa modernização ecológica às mudanças ocorridas em Santa Catarina, mas, mesmo dentro dessa perspectiva, essa modernização ecológica se revelaria bastante incipiente. Numa visão da ME mais radical, ou do que alguns chamam de "modelo "reflexivo" da ME, esse distanciamento é ainda maior. Os problemas, nesse caso, são menos ligados ao perfil tecnológico das empresas, já que isso poderia ser resolvido no futuro a partir de novos investimentos, mas estão ligados ao desenho político-institucional que se observa no estado. Trata-se de um quadro informacional precário articulado com um controle excessivo de uma elite técnica e política, fragmentação da política governamental, ausência de cooperação e de criação de parcerias com as organizações ambientais da sociedade civil e ausência de instituições deliberativas efetivas.

Até o momento, a política ambiental parece estar escolhendo um caminho que fornecerá mais combustível a seus críticos. A questão ambiental no Estado está estreitamente associada à fase global da economia catarinense. Isso não deve ser visto necessariamente como ponto negativo, uma vez que esse poder regulativo que agora é imposto pelos países industrializados teve sua origem nas demandas criadas pelo próprio movimento ambientalista dos países ricos. Embora muitos possam se desiludir com a origem das intenções que impregnaram essas mudanças, importante é que, a curto prazo, essas mudanças conseguiram amenizar a degradação ambiental do estado. Por outro lado, essas tendências que impregnaram as mudanças ocorridas na política ambiental catarinense parecem abrir espaço para algumas opções que não apontam para um futuro muito promissor. A influência do mercado não se faz apenas na determinação dos interesses e estratégias dos empresários catarinenses, mas em colonizar os parâmetros para se pensar a política ambiental do estado. Ao fazer isso, as reais possibilidades de concretização de uma política ambiental voltada para os ideais de justiça, igualdade e de sustentabilidade ambiental correm o risco de ser inviabilizadas.

## Referências bibliográficas

BARRY, J. Discursive sustainability: the state (and citizen) of green political theory, In: DUNLEAVY, P. e STANYER, J. (Eds.). *Contemporary political studies*. Political Studies Association: Belfast, 1994.

Revista de Ciências Humanas, Florianópolis, EDUFSC, n. 39, p. 117-134, Abril de 2006

BURINELLI, B. *Um fracasso necessário: política ambiental em Santa Catarina e debilidade institucional (1975-1991)*. 1998. Dissertação (Pós-graduação em Administração) –Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

DORF, R. C. *Technology, humans, and society: toward a sustainable world*. California: Academic Press, 2001.

FRIJNS, J., PHUONG, P. T. e MOL, A. P. J. Ecological Modernisation Theory and Industrialising Economies: The case of Viet Nam. In: MOL, A. P. J. *Ecological modernisation around the world. Perspectives and Critical Debates*. London: Frank Cass, 2000.

EXPRESSÃO. *A virada verde*. n. 19, p. 8-19, 1992.

FATMA. Dos rios às florestas: um trabalho pioneiro. *Especial 15 Anos*, 1990. 12p.

FATMA. Riqueza pode e deve rimar com riqueza. *Especial 15 Anos*, 1990. 12p.

GOULDSON, A. e MURPHY, J. *Regulatory realities: the implementation and impact of industrial environmental regulation*. Earthscan: London, 1998.

HAJER, M. *The politics of environmental discourse: ecological modernization and policy process*. Clarendon Press: Oxford, 1995.

LEROY, P. e TATENHOVE, J. Political modernization theory and environmental politics. In: SPAARGAREN, G.; MOL, A. P. J. e NUTTEL, F. (Eds.). *Environment and global modernity*. SAGE Publications: London, 2000. p.187-208.

MOL, A. e SPAARGAREN, G. Ecological modernisation theory in debate: a review. In: MOL, A. P. J. e SONNENFELD, D. A. (Eds.). *Ecological modernisation around the world. Perspectives and critical debates*. Frank Cass: London, 2000. p. 17-49.

SONNENFELD, D. A. Contradictions of ecological modernisation: pulp and paper manufg in South-east Asia. In: MOL, A. P. J. e SONNENFELD, D. A. (Eds.). *Ecological modernisation around the world. Perspectives and critical debates*. Frank Cass: London, 2000.

SPAARGAREN, G. (Eds.). Ecological modernization theory and the changing and the changing discourse on environment and modernity. In: SPAARGAREN, G., MOL, A. P. J. e BUTTEL, F. H. *Environment and global modernity*. SAGE Publications: London, 2000. p.187-208.

STALLBAUM, I. Salva-vidas do verde. *Expressão*, ano 1, n. 05, p. 7-9, 1990.

TACHINI, M. *A gestão da qualidade ambiental: um estudo na indústria têxtil na região do Médio Vale do Itajaí*. 1996. Monografia (Especialização em Gestão de Qualidade) – Fundação Universidade Regional de Blumenau, Blumenau.

YOUNG, S. C. Introduction: the origins and evolving nature of ecological modernization. In: YOUNG, S. C. (2000) (ed). *The emergence of ecocological modernisation. Integrating the environment and the economy?* London: Routledge, 2000.

WEALE, A. *The new politics of pollution*. Manchester University Press: Manchester, 1992.