UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

BENILSON BORINELLI

DESEMPENHO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DAS INSTITUIÇÕES AMBIENTAIS NA DÉCADA DE 1990:
a experiência da Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina - FATMA

CAMPINAS
2007

BENILSON BORINELLI

DESEMPENHO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DAS INSTITUIÇÕES AMBIENTAIS NA DÉCADA DE 1990: a experiência da Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina - FATMA

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Doutorado em Ciências Sociais do Instituto de Ciências Humanas e Filosofia da UNICAMP, sob a orientação da Profa. Dra. Leila da Costa Ferreira.

Este exemplar corresponde à redação final da Tese de Doutorado em Ciências Sociais defendida por Benilson Borinelli e aprovada pela Comissão Julgadora em: 26/11/2007.

Leila da Costa Ferreira
Orientadora

Lúcia da Costa Ferreira
(Nepam/UNICAMP)

Roberto P. Guimarães
(FGV/UNICAMP)

Valeriano M. F. Costa
(IFCH/UNICAMP)

Erni José Seibel
(UFSC)

Sônia Barbosa (Suplente)
(Nepam/UNICAMP)

Laymert Garcia (Suplente)
(IFCH/UNICAMP)

Daniel Hogan (Suplente)
(IFCH/UNICAMP

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
CÉSAR LATTES
DESENVOLVIMENTO DE COLEÇÃO

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP

Borinelli, Benilson

B644d Desempenho político-administrativo das Instituições Ambientais na década de 1990: a experiência da Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina FATMA / Benilson Borinelli. - Campinas, SP : [s. n.], 2007.

Orientador: Leila da Costa Ferreira.
Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas,
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Política ambiental – Brasil. 2. Proteção ambiental – Brasil – SC. 3. Fundação do Meio

Título em inglês: Political-administrative performance of environmental institutions in the 1990's: the experience of Santa Catarina's Environment Foundation - FATMA

Palavras chaves em inglês (keywords) : **Environmental policy – Brazil**
Environmental protection-Brasil-SC
Foundation of the environment (Santa Catarina, Brazil)
Economic development – Environmental aspects

Titulação: Doutor em Ciências Sociais

Banca examinadora: **Leila da Costa Ferreira**
Lúcia da Costa Ferreira
Roberto P.Guimarães
Valeriano Costa
Erni José Seibel

Data da defesa: 26/11/2007

Programa de Pós-Graduação: Ciências Sociais

DEDICATÓRIA

Para Olindina (in memorian) e Dorval Borinelli

AGRADECIMENTOS

Este trabalho não existiria se não fosse a inestimável contribuição de muitas pessoas que cederam seu tempo, atenção, apoio emocional e material. Sem a intenção de fazer justiça e de alcançar a todos, destaco alguns.

A minha orientadora Leila da Costa Ferreira pelo apoio em diversos e difíceis momentos na caminhada de elaboração desta tese. Seu estímulo e confiança na minha capacidade foram essenciais para o meu amadurecimento acadêmico.

Aos membros e funcionários da FATMA, da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico Sustentável de Santa Catarina, da Companhia de Polícia de Proteção Ambiental, do Ministério Público Federal de Santa Catarina, do Ministério Público de Santa Catarina, da Secretaria da Agricultura, da Secretaria de Planejamento, do IBAMA, da Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina, da Federação Catarinense de Entidades Ecológicas e ONGs ambientalistas de Santa Catarina, pela atenção e fornecimento de informações.

Aos colegas de doutorado e mestrado, professores e funcionários da UNICAMP, em especial do IFCH, pela convivência e oportunidade de intenso aprendizado.

À Universidade Estadual de Londrina, em especial, ao Departamento de Administração e ao Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual de Londrina pela concessão de licença e à CAPES pela concessão de bolsa de estudos do Programa Institucional de Capacitação de Docentes e Técnicos.

Aos professores Erni J. Seibel, Lucia da Costa Ferreira, Pedro Jacobi, Raquel Wigers, Gilhermo Vega, Ana Lucia Oliveira Vilela, Sandra R. A. Pires, Olegna S. Guedes, Simone Wolff, Alexandre Lucas Pires pelas leituras e críticas a este trabalho.

Aos meus queridos amigos Renato Franco, Gilmar, Zapa, Miriam, Getúlio, André, Gelson, Heitor, Rafaela, Giovania e, em especial, a Renato e Hisako Sugahara, Elaine e Cacilda pelo acolhimento fraternal em Londrina.

Aos meus pais e irmãos, pelos momentos difíceis que compartilhamos.

A Ana, Johana e Simone, pelo amor e paciência, muitas vezes não correspondidos.

BORINELLI, Benilson. **Desempenho político-administrativo das Instituições Ambientais na década de 1990**: a experiência da Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina - FATMA. 2007. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

RESUMO

No transcurso da década de 1990, profundas mudanças políticas, econômicas e culturais no Brasil e no mundo provocaram sensíveis alterações na agenda da política ambiental. Num movimento amplo e ambivalente, tais transformações tanto favoreceram a expansão da preocupação ambiental e sua institucionalização quanto acrescentaram uma nova ordem de restrições para a efetividade das instituições ambientais. Desse modo, ainda que não se possa falar em uma menor debilidade das instituições estaduais, é possível afirmar que tenham ocorrido nos anos 90 importantes mudanças na forma de atuação e nas expectativas acerca do papel delas, ou, como estou designando nesta pesquisa, tenha ocorrido uma reconfiguração da debilidade dos órgãos ambientais. Neste trabalho analiso essa reconfiguração na experiência do órgão executor da política ambiental em Santa Catarina, a Fundação do Meio Ambiente – FATMA. Para isso, parto de uma noção de desempenho institucional que contempla a debilidade das instituições ambientais como um fenômeno político-administrativo, privilegiando a ascendência das lógicas do Estado capitalista e patrimonial. Inicio com a análise da atuação do órgão ambiental catarinense, destacando as mais relevantes mudanças em sua capacidade institucional - centralidade no setor público ambiental, recursos orçamentários e humanos, atribuições priorizadas e mudanças na estrutura interna – para, num segundo momento, cotejá-las com as modificações nas expectativas políticas dominantes em relação ao seu desempenho. Embasado em documentos oficiais, periódicos e entrevistas com técnicos de órgãos ambientais, ex-dirigentes da FATMA, membros de entidades de classe, ONGs, grandes indústrias e políticos, reconstituo a trajetória do órgão ambiental catarinense, assim como, num plano mais geral, da própria política ambiental catarinense na década de 90, abarcando um intervalo temporal de, principalmente, três governos catarinenses (1991-2002). No período analisado, o abalo na centralidade da FATMA no setor ambiental decorrente da expansão do número de instituições ambientais, o desmantelamento do órgão ambiental, a ascensão do licenciamento ambiental como atribuição privilegiada e a politização patrimonial, sintetizadas no inédito cartorialismo ambiental, descrevem melhor a ordem de mudanças ocorrida na forma de atuação do órgão ambiental nos anos 90. Esta esteve fortemente correlacionada ao processo de redemocratização, ao surgimento de novos mecanismos e instituições de controle ambiental, à crise do Estado num cenário neoliberal e à especificidade da internalização da preocupação ambiental no setor produtivo. Embora não prescindisse da debilidade e não estivesse isenta de tensões, o conjunto de expectativas predominantes, ao demandar a emissão de licenças ambientais em grande escala, promoveu a FATMA a um patamar superior de importância na regulação ambiental. Uma posição mais ativa para resguardar os interesses econômicos e políticos regionais, reduzindo as ameaças de conversão dos custos ambientais em custos econômicos, acrescentou novos elementos para pensar a crise, a legitimidade e a persistência do órgão ambiental no período. A década de 90 retratou uma nova versão da negatividade da política ambiental, negatividade esta originada nos constrangimentos políticos ao controle ambiental nas sociedades capitalistas e autoritárias. As continuidades, inovações e sobreposições no desempenho das instituições ambientais em Santa Catarina reafirmam a importância das iniciativas de controle público e democrático dos recursos e riscos ambientais e dos estudos sobre as novas formas assumidas pelas contradições do Estado no controle ambiental.

Palavras-Chave: Instituições Ambientais; Desempenho político-administrativo; Debilidade; Santa Catarina; FATMA.

BORINELLI, Benilson. Political-administrative performance of environmental institutions in the 1990's: the experience of Santa Catarina's Environment Foundation - FATMA. 2007. Thesis (Doctorate in Social Sciences) – Institute of Philosophy and Human Sciences. State University of Campinas, Campinas-SP, 2007.

ABSTRACT

During the 1990's profound political, economic and cultural changes in Brazil and in the world caused significant alterations in the environmental policy agenda. In a wide and ambivalent movement, such transformations not only favored the spread of the environmental concern and its institutionalization, but also added a new order of restrictions for the effectiveness of environmental institutions. Thus, even if one cannot speak about less debility of state institutions, it is possible to affirm that, in the 90's, there were important changes in their performance and in the expectations in relation to their roles, or, as I claim in this research, there was a reconfiguration of the debility of the public environmental institutions. In this work I analyze such a reconfiguration in the experience of the institution in charge of environmental policies in Santa Catarina, the *Fundação do Meio Ambiente – FATMA*. In order to do that, I start from a concept of institutional performance that considers environmental institutions' debility as a political-administrative phenomenon, privileging the ascension of logics inherent to the capitalist and patrimonial State. I begin with the performance analysis of the environmental institution from Santa Catarina, highlighting the most relevant changes in its institutional capacity – environmental public power centrality, financial and human resources, prioritized attributions and changes in the internal structure – in order to, later, compare them with the modifications in the dominating political expectations in relation to its performance. Based on official documents, journals and interviews with technicians from environmental institutions, former FATMA directors, members of class entities, NGOs, big industries and politicians, I rebuild the trajectory of the environmental institution from Santa Catarina as well as, in a more general plan, of the environmental policy of the State of Santa Catarina in the 90's, which comprehends a time span of, mainly, three governments (1991-2002). In the period analyzed, the impact of FATMA's centrality in the environmental sector due to the expansion in the number of environmental institutions, the environmental institution's dismantling, the ascension of the environmental licensing as a privileged attribution and the patrimonial politicization, synthesized in the – at the time – unprecedented environmental license-issuing agency (*cartorialismo*), describe better the nature of the changes that occurred in the way the environmental institution worked during the 90's. This was strongly correlated with the redemocratization process, the emergence of new environmental control mechanisms and institutions, the crisis in the State in a neoliberal scenario and the specificity of the internalization of the environmental concern in the productive sector. Although considering debility and not exempt of tensions, the range of dominating expectations, when demanding the issuing of environmental licenses in wide scale, promoted FATMA to a superior level of importance in the environmental regulations. A more active position to protect the regional economic and political interests, reducing the threats of converting environmental costs into economic costs, added new elements to think about the crisis, the legitimacy and persistence of the agency during that period. The 1990's depicted a new version of the negativity of environmental policy, whose origins were in the political embarrassment concerning environmental control in capitalist and authoritarian societies. The continuities, innovation and overlappings in the performance of environmental institutions in Santa Catarina restate the importance of initiatives of public and democratic control of environmental resources and risks, as well as of studies about the new forms taken by the State contradictions in environmental control.

Key words: Environmental institutions; Political-administrative performance; Debility; Santa Catarina; FATMA.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Mapa Hidrológico de Santa Catarina..... 92

Figura 2 - Marcos da Expansão da institucionalização ambiental no setor público em Santa Catarina..... 154

Figura 3 - Organograma da FATMA..... 202

Figura 4 - Etapas do processo de licenciamento ambiental..... 227

Quadro 1 - Caracterização econômica/industrial e ambiental das regiões do Estado de Santa Catarina..... 99

Quadro 2 - Governadores catarinenses e a divisão oligárquica – 1961 a 2002..... 103

Quadro 3 - Principais programas e projetos desenvolvidos pela FATMA com recursos externos..... 168

Quadro 4 - Cidade sede, área de jurisdição, população e número de funcionários lotados nas coordenadorias regionais da FATMA em 1999..... 184

Quadro 5 - Avaliação de itens relacionados ao funcionamento do sistema de licenciamento da FATMA em 1990 e 2000..... 230

Gráfico 1 - Número de Atividades Jurídicas da FATMA, 1994-2001..... 152

Gráfico 2 - Composição das receitas da FATMA, média 1980-1989, 1990-2002..... 166

Gráfico 3 - Relação entre receitas com licenciamento ambiental e recursos transferidos pelo governo estadual e entre receitas com licenciamento ambiental e despesa da FATMA..... 169

Gráfico 4 - Composição das despesas da FATMA, média 1980-1989, 1990-2002..... 170

Gráfico 5 - Despesas com as funções Administração e Planejamento, Previdência com Inativos, Proteção de Flora e Fauna e Controle da Poluição, 1994-2002..... 171

Gráfico 6 - Participação das despesas com pessoal ativo e inativo da FATMA nas transferências de recursos do Governo do Estado à fundação, 1991, 1994-2002..... 175

Gráfico 7 - Participação da despesa da FATMA, com e sem receitas de serviços, na despesa total do governo do Estado de Santa Catarina, 1980-2002..... 176

Gráfico 8 - Número de funcionários efetivos da FATMA, 1976-2002..... 180

Gráfico 9 - Relação entre número de funcionários alocados na sede e nas coordenadorias regionais da FATMA, 1992-2002..... 183

Gráfico 10 - Número de licenças ambientais emitidas pela FATMA, por período de governo, 1983-2002..... 200

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Grau de Concentração de Renda (Índice de Gini da renda das pessoas responsáveis pelos domicílios) em Santa Catarina e no Brasil, 1960-2000..... 105

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ABEMA	Associação Brasileira de Entidades do Meio Ambiente
ACCB	Associação Catarinense dos Criadores de Bovinos
ACCS	Associação Catarinense dos Criadores de Suínos
ANAMMA	Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente
APEP	Associação de Profissionais para o Desenvolvimento do Planejamento Estratégico Participativo
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
ASSEMA	Associação de Entidades Municipais de Meio Ambiente
BADESC	Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina
BESC	Banco do Estado de Santa Catarina
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRDE	Banco Regional de Desenvolvimento Econômico
CASAN	Companhia Catarinense de Águas e Saneamento
CEBDES	Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentado
CELESC	Centrais Elétricas de Santa Catarina
CERFL	Coordenadoria Regional da Grande Florianópolis
CERH	Conselho Estadual de Recursos Hídricos
CERNO	Coordenadoria Regional do Norte
CEROE	Coordenadoria Regional do Oeste
CERPS	Coordenadoria Regional do Planalto Serrano
CERPE	Coordenadoria Regional do Vale do Rio do Peixe
CERPN	Coordenadoria Regional do Planalto Norte
CERSU	Coordenadoria Regional do Sul
CERVI	Coordenadoria Regional do Vale do Itajaí
CETESB	Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental
CIRM	Comissão Interministerial dos Recursos do Mar
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNI	Confederação Nacional das Indústrias
CODESC	Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina
COMDEMA	Conselhos Municipais de Defesa Ambiental
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONSEMA	Conselho Estadual do Meio Ambiente
CPPA	Companhia de Polícia de Proteção Ambiental
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DECOM	Serviço de Defesa Comunitária
DEGC	Departamento Estadual e Geografia e Cartografia
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EPAGRI	Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina
FACISC	Federação das Associações Empresariais de Estado de Santa Catarina

FAEMA	Fundação Municipal de Meio Ambiente de Blumenau
FAESC	Federação da Agricultura do Estado de Santa Catarina
FATMA	Fundação do Meio Ambiente
FEAM	Fundação Estadual de Meio Ambiente (MG)
FEEC	Federação de Entidades Ecologistas Catarinenses
FEEMA	Fundação Estadual de Engenharia Ambiental
FEPEMA	Fundo Especial de Proteção ao Meio Ambiente
FESPORTE	Fundação Catarinense de Desportos
FETAESC	Federação Agricultura do Estado de Santa Catarina
FETRAFESUL	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Santa Catarina
FIESC	Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina
FUNDEMA	Fundação Municipal do Meio Ambiente (Joinville)
GELAM	Gerência de Licenciamento Ambiental
GPS	Sistema de Posicionamento Global (Global Positioning System)
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit – Agência de Cooperação Técnica Alemã
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatístico
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IEL	Instituto Euvaldo Lodi
ISSO	International Organization for Standardization
JICA	Agência de Cooperação Técnica Japonesa
KFW	Kreditanstalf fur Wideraufbau - Agência de Cooperação Financeira Alemã
LI	Licença de Instalação
LO	Licença de Operação
LP	Licença Prévia
MCD	Modelo Catarinense de Desenvolvimento
MDB	Movimento Democrata Brasileiro
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
MPSC	Ministério Público do Estado de Santa Catarina
NH	Neoinstitucionalismo histórico
OCESC	Organização das Cooperativas do Estado de Santa Catarina
ONGs	Organizações não Governamentais
PBDEE	Plano Básicos de Desenvolvimento de Ecológico-Econômico
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Parido Democrático Trabalhista
PED	Projeto de Execução Descentralizada
PEST	Parque Estadual da Serra do Tabuleiro
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Partido Liberal

PLAMEG	Plano de Metas do Governo
PM	Polícia Militar
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNMA	Programa Nacional do Meio Ambiente
POE	Plano de Obras e Equipamentos
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPG7	Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
PQAIC	Programa da Qualidade Ambiental na Indústria Catarinense
PRAPEM/MICROBACIAS	Projeto de Recuperação Ambiental e de Apoio ao Pequeno Produtor Rural
PROCAM	Programa de Controle Ambiental
PRODAP	Programa de Desconcentração das Atividades Produtivas
PRODEC	Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense
PRODEM	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Regional e Municipal de Santa
PROMIC	Programa de Modernização da Indústria Catarinense
PROURB	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Urbano das Cidades de Pequeno Porte do Estado de Santa Catarina
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrata
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTPAS	Programa de Tratamento Participativo de Resíduos Sólidos
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
SANTUR	Santa Catarina Turismo S/A
SDM	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
SECON	Serviço de Conservação da Natureza
SEDUMA	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
SEMA	Secretaria Especial do Meio Ambiente
SENAI	Serviço Nacional da Indústria
SETMA	Secretaria de Tecnologia e Meio Ambiente
SEUC	Sistema Estadual de Unidades de Conservação
SISMA	Sistema de Informações do Meio Ambiente
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SLAP	Sistema de Licenciamento Ambiental de Atividades Poluidoras
STM	Secretaria de Tecnologia, Energia e Meio Ambiente
SUDEPE	Superintendência do Desenvolvimento da Pesca
SUDHEVEA	Superintendência da Borracha
TAC	Termos de Ajustamento de Conduta
TELESC	Telecomunicações de Santa Catarina S/A
UCs	Unidades de Conservação
UDESC	Universidade para o Desenvolvimento de Santa Catarina
UDN	União Democrática Nacional
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UNESC	Universidade do Extremo Sul Catarinense

UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
WBCSD	World Business Council for Sustainable Development
ZEE	Zoneamento Econômico-Ecológico

SUMÁRIO

1 APRESENTAÇÃO 01

2 ELEMENTOS DE UMA TEORIA SOBRE O DESEMPENHO E A DEBILIDADE DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS AMBIENTAIS 17

2.1 Instituições: primeira aproximação 18

2.2 O desempenho institucional como expressão da capacidade e autonomia institucional 21

2.2.1 Os objetivos 22

2.2.2 Autonomia e a importância dos recursos 23

2.3 O caráter político-administrativo do desempenho institucional: neoinstitucionalismo e neomarxismo 27

2.3.1 Neoinstitucionalismo 28

2.3.2 Neomarxismo 37

2.4 A debilidade como desempenho político-administrativo no Estado capitalista 46

2.5 Adições da cultura política patrimonial à idéia de debilidade 52

2.6 Estado, instituições e políticas ambientais sob o signo na negatividade..... 60

2.7 Economia, política e a degradação ambiental 63

2.7.1 A debilidade como referência política do desempenho das Instituições Ambientais 70

2.8 Política e instituições ambientais no Brasil 75

2.8.1 Mudanças e complexidade na política ambiental dos anos 90: um esboço da reconfiguração da debilidade das Instituições Ambientais 80

3 RECURSOS NATURAIS, EMPREENDEDORISMO EMPRESARIAL, CONSERVADORISMO E CUSTO SÓCIO-AMBIENTAL: GÊNESE E CONTRADIÇÕES DO "MODELO CATARINENSE DE DESENVOLVIMENTO" 89

3.1 Uma natureza pródiga 89

3.2 A colonização européia e a construção do MCD 91

3.3 Conservadorismo sustentável 100

3.4 Os custos sócio-ambientais do MCD 104

4 EXPANSÃO DO ARRANJO INSTITUCIONAL DO MEIO AMBIENTE EM SANTA CATARINA NOS ANOS 90 E O ABALO DA CENTRALIDADE NA FATMA NA POLÍTICA AMBIENTAL..... 111

4. Fundação do Meio Ambiente - FATMA 112

4.2 Secretaria do Meio Ambiente (denominação geral) 118

4.3 Gestão Ambiental municipal e Intermunicipal 123

4.4 Companhia de Polícia de Proteção Ambiental – CPPA 128
4.5 Instituto Brasileiro de Meio Ambiente – IBAMA 134
4.6 Ministério Público 140
4.6.1 Ministério Público do Estado de Santa Catarina - MPSC 141
4.6.2 Ministério Público Federal - MPF 148
5 AS FACETAS DO DESMANTELAMENTO DO ÓRGÃO OFICIAL DE EXECUÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL CATARINENSE..... 159
5.1 Instabilidade e descontinuidade: a primeira rodada de um balanço da política ambiental catarinense na década de 90 159
5.2 Alterações na Estrutura de Recursos: novos episódios da sobrevivência 164
5.2.1 Recursos Financeiros 164
5.2.1.1 Receitas 165
5.2.1.2 Despesas 170
5.3 Encolhimento e precarização: a degeneração do quadro funcional da FATMA nos anos 90 177
6 A TRANSIÇÃO PARA UM NOVO PROJETO INSTITUCIONAL CAPITANEADO PELO LICENCIAMENTO AMBIENTAL 189
6.1 O licenciamento ambiental como nova fonte de poder 195
7 DA PARALISIA À CAPTURA: A PROJEÇÃO DA FATMA E AS NOVAS RESTRIÇÕES SOB A POLITIZAÇÃO PATRIMONIA..... 205
7.1 Cargos comissionados e licenças ambientais: a introdução de novas prebendas no circuito político-eleitoral e clientelista..... 208
7.2 Politização patrimonial e capacidade institucional..... 214
8 O COLAPSO DO SISTEMA DE CONTROLE AMBIENTAL: O CARTORIALISMO AMBIENTAL E A NOVA VERSÃO DA CRISE INSTITUCIONAL DA FATMA 225
8.1 A cartorialização do licenciamento ambiental 237
8.2 Novos indícios e fontes de uma crise institucional 240
9 A CONVERSÃO AMBIENTAL DO SETOR PRODUTIVO: NOVAS EXPECTATIVAS?..... 251
9.1 A "Onda Verde" e a conversão ambiental do empresariado catarinense: de vilões a heróis? 253
9.1.1 A fase "pró-ativa" da FIESC e das ações empresariais no campo ambiental 254
9.1.2 Alguns limites da "Onda Verde" 263
9.2 A nova função estratégica do órgão executor da polícia ambiental na unificação dos interesses do setor produtivo: ajustando os filtros da seletividade para acomodar novas demandas 267

9.3 A crise do padrão de desempenho da FATMA e a proposta da "Agenda Ambiental Positiva": A ressurreição do pacto federativo na política ambiental como contra ofensiva do setor produtivo 278
10 UMA FUNCIONALIDADE TRUNCADA: DEMANDAS POLÍTICAS, TENSÕES E PERSISTÊNCIA INSTITUCIONAL 285
10.1. A FATMA como solução e como problema para os governos 286
10.2. Elementos para pensar a legitimidade e a persistência da instituição ambiental 294
11 CONSIDERAÇÕES FINAIS 309
REFERÊNCIAS 321
REFERÊNCIAS INSTITUCIONAIS 341
APÊNDICES..... 347
APÊNDICE A - Estado e Política Ambiental nos Planos dos Governos Catarinenses na década de 90 349
APÊNDICE B - Lista de entrevistados 359
APÊNDICE C - Ocupantes de cargos-chave no Governo Estadual, nas secretarias que detiveram a função de proteção ambiental e na FATMA 1991-2002..... 361
APÊNDICE D - Ocupantes de cargos-chave no Governo Estadual, nas secretarias que detiveram a função de proteção ambiental e na FATMA, 1975-1991..... 363
APÊNDICE E - Despesa com programas ambientais, despesa administrativa e despesa total das secretarias que detiveram a função de proteção ambiental e na FATMA, 1992- 2002 (em moeda corrente)..... 365
APÊNDICE F - Principais Programas relacionados ao meio ambiente a cargo das Secretarias de Estado responsáveis pela área..... 367
APÊNDICE G - Despesa total das secretarias responsáveis pela função de proteção ambiental, despesa da secretarias com programas ambientais e despesa da FATMA, 1992-2002 (em moeda corrente)..... 371
APÊNDICE H - Composição das Despesas e Receitas da FATMA, 1976-2002 (em moeda corrente nacional)..... 373
APÊNDICE I - Despesas da FATMA nas funções Administração e Planejamento, Previdência com Inativos, Proteção da Flora e Fauna e Controle da Poluição, 1994-2002..... 375

1 APRESENTAÇÃO

Estudar instituições ambientais no Brasil tem significado, na maioria das vezes, inventariar e lamentar o contumaz fracasso da implementação da política ambiental (Guimarães, 1986; Ferreira, 1992; Viola, 2000; Políticas Ambientais..., 2003). A insuficiência de recursos financeiros e humanos e a incompetência gerencial, por um lado, e os conflitos inerentes ao objeto da intervenção e regulação da política ambiental, por outro, têm sido mais frequentemente usados para explicar o grande déficit entre uma das "mais avançadas" legislações do mundo e os resultados efetivos no setor.

Embora as experiências das instituições estaduais do meio ambiente brasileiras tenham suas singularidades, a impressão geral é que novos estudos caminham para resultados óbvios, sobretudo no contexto da crise do Estado na década de 1990. O fato de que a situação no período pouco tenha se alterado e, talvez, em vários aspectos, tenha mesmo piorado, não deve levar a que se despreze as intensas e inéditas transformações na política ambiental ocorridas na nessa 90.

Comparadas à fase de implantação e consolidação das políticas ambientais no Brasil nas décadas de 1970 e de 1980, a internacionalização da agenda ambiental, a internalização da variável ambiental no setor de mercado, a crise do Estado e as reformas neoliberais e, de certa forma, paradoxalmente, uma maior regulamentação ambiental compuseram um cenário geral bastante diverso para pensar estas políticas nos anos de 1990.

Em Santa Catarina, um estado industrializado e exportador, esse novo cenário contribuiu sensivelmente para a redefinição da atuação do órgão oficial de execução da política ambiental catarinense: a Fundação do Meio Ambiente - FATMA[1]. Em contraste com certa consensual inoperância que a orientava nos anos 1970 e meados de 1980, a fundação assumiu grande notoriedade nos anos de 1990 em função, sobretudo, da maior importância dada à licença ambiental nos processos decisórios envolvendo atividades econômicas públicas e privadas. No contraponto, o desmantelamento institucional operado durante a década e as denúncias de corrupção e irregularidades nos licenciamentos pareciam indicar que a sua debilidade persistia, mas que havia alterado significativamente o caráter.

[1] A sigla FATMA se refere à primeira designação do órgão, que era Fundação de Amparo à Tecnologia e ao Meio Ambiente. Esta foi substituída pela atual em 1991, permanecendo, porém, a mesma sigla.

Em estudo anterior sobre o surgimento e evolução da política ambiental catarinense (1975-1990)[2], argumentei que a origem e o desempenho do órgão oficial de controle ambiental catarinense estiveram fortemente abalizados por duas ordens de constrangimentos: a do Estado Capitalista e a patrimonial. Em tal perspectiva, a debilidade da instituição de controle ambiental, constatada nos anos 70 e 80 do século XX, podia ser interpretada como uma falha funcional. A dinâmica da FATMA e de seus instrumentos de controle ambiental podiam ser mais bem entendidos como uma resposta política que procurava neutralizar as novas demandas por proteção ambiental que ameaçavam as formas tradicionais de apropriação de recursos naturais no estado. Pensar esta debilidade na década de 1990 tornou-se uma tarefa mais complicada não porque o fenômeno tenha desaparecido, mas, em geral, abundado. Afirmar que o Estado é incompetente para executar suas atribuições oficiais tornou-se no período um lugar comum.

Mesmo que não haja um consenso sobre as causas e a intensidade do fenômeno, o fracasso estatal poderia surgir, por exemplo, tanto como um elemento da crise das instituições da modernidade, as "instituições zumbis"[3] como denominou Beck (1997), como um traço característico da ineficiência crônica do Estado patrimonial brasileiro, ou ainda como condição da redefinição do papel do Estado dentro das reformas neoliberais ocorridas nas sociedades capitalistas nas últimas décadas.

Foi a partir desse quadro inicial que defini como objeto de estudo o desempenho político-administrativo da FATMA nos anos 90. Assim, a questão central que procuro responder nesta tese foi como, em meio a mudanças políticas, econômicas e sociais no período, ocorreu a reconfiguração da debilidade institucional da FATMA.

Num sentido mais imediato e genérico, a debilidade institucional designa uma situação em que uma instituição não realiza suas atribuições oficiais satisfatoriamente. A debilidade institucional é entendida neste trabalho como um tipo específico de desempenho institucional. Como mostro melhor no primeiro capítulo, a idéia de desempenho institucional usada neste estudo tem um sentido particular, resultado de uma construção heurística que denota tanto um fenômeno administrativo e político quanto uma categoria analítica. A partir de contribuições da teoria organizacional, do neoinstitucionalismo e das concepções neomarxistas de Estado, compreendo o desempenho das instituições ambientais como a expressão possível do confronto entre

[2] Trata-se da dissertação de mestrado defendida em 1998 no Curso de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina, intitulada *Um Fracasso Necessário: Política Ambiental em Santa Catarina e Debilidade Institucional (1975-1991).*

[3] Beck se refere às instituições, em especial as políticas, como obsoletas, "vazios institucionais", que "têm estado clinicamente mortas durante um longo tempo, mas não são capazes de morrer" (1997, p. 54).

expectativas contraditórias em torno da regulação ambiental nas sociedades capitalistas. A debilidade exprimiria e poderia ser captada na correspondência entre a atuação destas instituições e as expectativas dominantes relacionadas a essa atuação. Nesta medida, embora a falha das instituições ambientais se manifeste primeiramente como incapacidade institucional (por exemplo, falta de recursos para atingir objetivos legais), ela é, antes de tudo, resultante de limites ou contradições estruturais do Estado para lidar com o controle ambiental nas sociedades capitalistas. Num sentido genérico, o desempenho político revelaria um resultado possível e dinâmico do confronto entre expectativas (interesses, valores, opções) - muitas vezes contraditórias - em relação a uma área de intervenção estatal e a atuação concreta de uma instituição. Desse modo, a debilidade institucional traduziria, sob diversas conformações, a anteposição daquelas expectativas ameaçadas pelo funcionamento normal da instituição, tomado este em relação às premissas legais e burocráticas que orientam a sua existência oficial.

Nesses termos, do objetivo de compreender como se deu a reconfiguração do desempenho da FATMA nos anos 90, decorreram duas tarefas centrais ou objetivos específicos: primeiro, era necessário demonstrar a reconfiguração da debilidade institucional, o que faço destacando as principais mudanças na sua atuação, através da análise do comportamento dos principais elementos que constituem e afetaram sua capacidade institucional no período; segundo, era preciso verificar em que medida a nova forma de atuação continuava atendendo as expectativas ou requisitos dos atores dominantes na sociedade, o que foi possível partindo de uma perspectiva político-administrativa que explicita os vínculos entre Estado e economia nas sociedades capitalistas, bem como entre estes e uma lógica política patrimonial.

Tendo em vista que as noções, tanto de instituição, quanto de desempenho, são multifacetadas, apresento abaixo alguns aspectos adicionais, necessários para uma melhor delimitação do significado desses termos nesta pesquisa.

Inicialmente, como boa parte da literatura sobre política ambiental sugere (Guimarães, 1986; Goldblatt, 1996; Dryzek, 1992) a debilidade institucional não é um problema apenas administrativo ou derivado da complexidade da temática ambiental, mas também, e talvez primordialmente, um problema político e, assim sendo, tal debilidade nas instituições ambientais pode expressa também um desempenho político portador de alguma "positividade" ou funcionalidade. Nesse sentido, é necessário romper com as formas de avaliação de desempenho

que separam a administração da política[4], ou seja, é preciso politizar o desempenho institucional (Offe, 1989; Martins, 1996). As referências às leis, à falta de recursos e à racionalidade nas ações das instituições são fundamentais para desvendar e denunciar as contradições do Estado e reivindicar direitos, mas, do ponto de vista analítico e compreensivo, elas são limitadas, pois muitas vezes pressupõem um Estado neutro e relativamente autônomo para realizar todas as funções atribuídas a ele. É mais proveitoso estabelecer uma dimensão político-administrativa de análise, que considere a eficácia de uma instituição com base na sua capacidade de conciliar três critérios de ação: as premissas legais e burocráticas (inclusive recursos), os requisitos do meio sócio-econômico na oferta de condições favoráveis ao crescimento econômico e o consenso político (Offe, 1984). Tanto a natureza do Estado como os seus comprometimentos com a economia, nesse caso, aumentam as probabilidades de que as expectativas do setor produtivo sejam privilegiadas na atuação das instituições. A debilidade seria uma forma de lidar com as ameaças representadas pelos problemas ambientais tanto para a economia capitalista quanto, numa esfera política, para o Estado. É nesse sentido que o sinal da avaliação do desempenho das instituições ambientais poderia ser invertido, e, em vez de fracasso, poder-se-ia falar também em uma eficácia política. Daí decorre aceitar uma certa funcionalidade dessa eficácia, mais ou menos orquestrada e gozando de um relativo consenso político.

Dentro dessa argumentação, a debilidade institucional, como um traço do caráter patrimonial do Estado brasileiro, é definida como uma segunda forma de politização específica, uma politização patrimonial. Ela pode ser vista como expectativas adicionais e legítimas na mediação de interesses e alternativa à burocracia, que, entremeada a esta, garante, na sua operação, o acesso privilegiado de interesses privados de grupos e partidos ao processo decisório e a recursos públicos.

[4] O sentido principal da idéia de desempenho usado nesta pesquisa é distinto daqueles usualmente identificados como "avaliação de desempenho", comumente usados para medir e comparar resultados de organizações públicas e privadas através de índices ou indicadores de eficiência e eficácia, ou comportamentos estritos de "boa gestão ambiental" em um determinado período de tempo. No Brasil, a preocupação com o desempenho no setor público foi resgatada nos anos 90 pela administração pública gerencial (Bresser Pereira, 2001). Alinhada com o movimento internacional da Nova Administração Pública, iniciado nos anos 80, também conhecida como gerencialismo, esta corrente ressaltava nas reformas do setor público a necessidade de adoção de práticas de empresas privadas, como o rígido controle orçamentário, a orientação para clientes e resultados, o contrato de gestão, a flexibilidade (Misoczky, 2004; Aragão, 1997).

Em segundo lugar, as instituições burocráticas ou patrimoniais combinam tanto funções coordenadoras quanto discriminatórias. Expectativas ou interesses com relação a um determinado modo de atuação institucional se formam em um contexto político marcado pelo conflito de interesses e pela assimetria de poder entre os atores. Ao mesmo tempo que representa uma forma de coordenação de conflitos e interesses, a instituição tende a reproduzir padrões assimétricos de distribuição de poder, em suma, a realizar uma seletividade política. Assim, pelo menos em curto prazo, os efeitos das falhas não são iguais para todos, e a face discriminatória ou relacional da debilidade institucional vem à luz, como bem descrevem as teses sobre a vulnerabilidade institucional (Freitas, 2004) e a justiça ambiental (Acselrad, 2004).

Em terceiro, de uma perspectiva histórica, como sugerem os neoinstitucionalistas, tal desempenho pode assumir diferentes conformações ao longo do tempo como expressão de mudanças no contexto político, econômico, social e natural mais amplo. Isto porque estas mudanças podem tanto influenciar a base de recursos da instituição quanto as expectativas políticas em torno de seu funcionamento. A debilidade institucional aqui não é entendida como uma situação temporária de incapacidade institucional, mas "crônica", se assim pode ser dito, estrutural. Mais do que a uma instituição particular, a debilidade está enraizada na contradição que ela deve administrar e cujas raízes e dinâmicas estão muito além de seu potencial alcance. Adaptações na sua forma de atuação se tornariam necessárias para atender a novos requisitos ou expectativas de atores relevantes. Períodos de crises poderiam ser entendidos, nesse sentido, como momentos de transição e decisivos, em que a persistência e a legitimidade da instituição são testadas.

Em quarto lugar, a adoção da idéia de desempenho assume nesta pesquisa um sentindo mais compreensivo e analítico do que normativo. Entender a debilidade como um desempenho político específico, e não apenas como fruto de patologias burocráticas, da falta de recursos, da incompetência ou desvio moral de gestores, é essencial para justificar a importância de seu estudo como fenômeno histórico e político. Este estudo, por conseguinte, esteve mais preocupado em apreender qual vem sendo a política ambiental e menos, neste momento, o que se desejava que ela fosse. Isto também equivale a não reduzir a crítica da debilidade das instituições a um apelo ao reformismo e à instauração de uma tecnocracia ambiental. Na área ambiental, o problema de quais seriam os melhores arranjos institucionais é especialmente complicado não só pela complexidade, incertezas e conflitos que cercam o tema, mas também pela forma como estão estruturadas as atuais sociedades (Dryzek, 1992; Goldblatt, 1996).

Feitos estes esclarecimentos, são necessárias também algumas considerações prévias sobre o foco de nossa pesquisa – a FATMA – e sobre o espaço em que ela se insere: o estado de Santa Catarina.

Apesar de seu relativamente pequeno território, 1,13 % da superfície do país, o estado catarinense coleciona uma diversidade de ambientes de grande beleza e riqueza naturais. O clima favorável, a grande oferta e boa distribuição de recursos florestais e hídricos foram algumas das condições essenciais para o estabelecimento de uma população predominantemente européia – notadamente portugueses no litoral e alemães e italianos no interior – a partir do século XIX e de uma economia capitalista dinâmica assentada na atividade industrial. A partir da década de 60 do século XX, Santa Catarina passou a figurar como umas das cinco maiores economias do país e sede de grandes grupos empresariais dos setores têxtil, da agroindústria, metal-mecânico e de cerâmica. O rápido crescimento (acima das médias nacionais), a consolidação de uma estrutura industrial diversificada, o bom nível de desconcentração regional, a boa disponibilidade de recursos naturais, o caráter inovador e empreendedor de seus empresários, a qualificação e a disciplina de sua mão-de-obra (de origem européia) deram forma e conteúdo ao que veio a ser difundido como o "Modelo Catarinense de Desenvolvimento".

Não tão propalados e mesmo omitidos, outros elementos compunham o outro lado desse "modelo". O poder público estadual teve um papel decisivo na construção da estrutura econômica catarinense, sobretudo após 1960 quando teve início uma intervenção estatal de corte tecnocrático em Santa Catarina, através de obras de infra-estrutura, serviços essenciais e oferta de créditos e benefícios tributários dirigidos, principalmente, a setores privilegiados. O rápido crescimento econômico foi acompanhado pela elevação da concentração de renda e de sérios problemas ambientais, como aqueles relacionados ao desmatamento, à falta de saneamento básico e à poluição dos recursos hídricos por dejetos industriais, da atividade carbonífera e da suionocultura. Sem grande alteração ainda hoje, em 1980 a região carbonífera catarinense foi incluída entre as áreas do país com índices de poluição mais críticos.

Uma última característica central do "Modelo Catarinense de Desenvolvimento" é a forte ascendência de forças políticas conservadoras/oligárquicas sobre a máquina pública. Esses grupos se revezaram no poder durante quase todo o período republicano, seja em períodos de regimes democráticos ou ditatoriais. Assim, é importante não perder de vista que uma estrutura autoritária de poder foi uma condição necessária para a constituição, no estado, de uma industrialização capitalista dinâmica e integrada ao mercado global. O interessante do estado catarinense é que ele

reúne importantes elementos contraditórios da sociedade brasileira, embora suas elites políticas e econômicas pareçam ter sido mais engenhosas para tirar melhor proveito da cultura política autoritária e das condições naturais favoráveis a fim de constituir uma ideologia e estrutura econômica capitalista moderna.

A seu modo, o Estado em Santa Catarina cumpriu o seu papel histórico de criar as condições para a apropriação privada dos recursos naturais. As contradições do Estado e do próprio "Modelo Catarinense de Desenvolvimento" nesse processo ficariam mais explícitas e problemáticas com a maior pressão por controle ambiental após os anos de 1970. É no contexto das respostas políticas a este novo cenário que a FATMA tem sua origem e vem figurando como um personagem central.

Criada em 1975 como o órgão oficial de execução da política ambiental catarinense, a FATMA é a instituição ambiental que há mais tempo atua no estado. A sua centralidade no setor público ambiental desde o início, detendo as atribuições de administração de unidades de conservação florestal e de controle da poluição ambiental, faz dela um objeto privilegiado de análise da evolução da política ambiental catarinense. Dentre as atribuições da fundação, o licenciamento ambiental foi a escolhida para perceber a atuação e a natureza material das expectativas sociais sobre o desempenho da instituição. O crescimento da demanda por licenças ambientais nos anos 90 engendrou importantes mudanças na estrutura de recursos da FATMA e nas suas relações com o meio sócio-político.

O interesse pela presente pesquisa, antes de tudo, surgiu durante a elaboração da minha dissertação de mestrado. Realizada em meados da década de 90, ela permitiu o confronto de passagens da origem e consolidação do arranjo institucional do meio ambiente estadual e nacional com os inéditos acontecimentos que se desenrolavam naquele período. Apesar de, naquela ocasião, não dispor de uma avaliação mais precisa das mudanças em curso, o contexto ambíguo de maior regulamentação ambiental – sugerida pelo acelerado aumento da importância e procura pelas licenças ambientais - e de retração do Estado (Apêndice A), dava conta de que a FATMA estava em um contexto bastante diverso das décadas anteriores. Indícios de uma diferente forma de atuar do órgão ambiental pareciam surgir da necessidade de responder a novos requisitos sociais difusos sem, contudo, dar mostras claras da superação da sua debilidade.

Para além deste interesse ou reforçando-o, este trabalho pretende ser uma contribuição para preencher duas lacunas relativamente interligadas dos estudos em Ciências Sociais sobre meio ambiente no Brasil: a excessiva normatividade e o baixo número de pesquisas sobre Estado e

política ambiental. Ao contrário da maioria dos estudos sobre políticas públicas de meio ambiente, que se caracteriza pela excessiva normatividade (Ferreira, 2001; Alonso; Costa, 2002), esta tese buscou privilegiar uma abordagem analítica. Ao investigar as dimensões da implementação e da eficácia das políticas públicas ambientais ela pode ser visualizada também como uma resposta à lacuna ou falha na bibliografia que tenta explicar o "descompasso entre uma das mais 'avançadas' legislações ambientais do mundo e a baixa efetividade das políticas ambientais" (Alonso; Costa, 2002, p. 48).

O pouco interesse pela temática Estado e política ambiental pode ser entendido no universo de uma literatura que, nos anos 90, passou por importantes transformações assinaladas pela redução do destaque nas explicações materialistas em favor de perspectivas culturais e subjetivas (Ferreira, 2001) e pela tendência de mudança da problemática da sociologia ambiental, com a explicação da degradação ambiental dando lugar à ênfase na reforma ou melhoria ambiental (Buttel, 2003).[5]

Este trabalho se soma a muitos outros que, ante a ameaça da contínua degradação ambiental, debruçam-se na compreensão das possibilidades, conseqüências e riscos das atuais formas de tratamento político da crise ambiental. É difícil pensar na relevância de se estudar as relações entre Estado e meio ambiente fora da ambivalência que move essas relações. O Estado não é apenas uma das maiores causas, junto da economia, da crise ambiental e limite para o enfrentamento dessa, mas também um ator fundamental para a sua reversão.

> [...] teremos de continuar a viver com o Estado – sem dúvida porque o controle, a regulamentação e a limitação da dinâmica do poder econômico não podem ser montados apenas dentro do mundo natural ou da sociedade civil. (....) Na verdade, dada a urgência das tarefas que nos deparam, e a grande dimensão das transformação social e econômica que parece sugerir, seria bom pensarmos no modo como o poder do Estado pode ser distribuído de uma forma vantajosa e imediata (Goldblatt, 1996, p. 287).

[5] Essas mudanças devem ser pensadas também no contexto político da ascensão das teses neoliberais e da oposição à intervenção estatal. A deslegitimação do Estado intervencionista com o deslocamento dos critérios de decisões políticas para o mercado e para a sociedade civil, o alastramento do sucateamento e corrupção na administração pública e a redução de poder dos Estados nacionais - pelo menos de alguns - em relação à economia global e suas instituições multilaterais contribuíram para desencorajar trabalhos que tivessem o Estado como objeto principal. Fenômenos inéditos e aparentemente mais promissores em termos de novas institucionalidades passaram a ser objetos de estudo preferidos, como bem mostraram a internacionalização do debate e das ações ambientais e, em âmbito nacional, a descentralização com a instauração de novas formas de organização da ação e participação nos processos decisórios públicos - governança, parcerias, conselhos, comitês de bacias hidrográficas, a conversão ambiental da economia e o consumo verde - dos agentes de mercado e representantes da sociedade civil, os quais, inclusive, não permitiram mais usar política pública como sinônimo de política estatal (Keinert, 2000).

Como detentor legítimo do monopólio da violência, é provável que o Estado continue tendo um papel central em qualquer das alternativas para o desfecho da crise ambiental. Aliás, este papel deverá ser tanto mais ativo e abrangente quanto mais grave esta crise se manifeste e assim seja percebida. Desse modo, parece difícil ignorá-lo. Isto indica a necessidade de levar mais a sério a tarefa de considerar a natureza do Estado na análise das instituições e políticas ambientais, caso se queira compreender melhor o significado, as restrições e as possibilidades em jogo neste processo (Hay, 1994). Além disso, a consideração da natureza do Estado na análise das instituições e políticas ambientais tem a vantagem de, sem desprezar as particularidades e contingências das experiências históricas, não descolar os estudos específicos da lógica material mais geral da sociedade nacional e internacional.

Este trabalho insere-se também na perspectiva de construção de espaços públicos legítimos e de reflexão coletiva e contínua para a instauração de uma teoria crítica ambiental capaz de desenvolver e disseminar avaliações dos riscos informados, ou não informados, demonstrando as diferentes formas de contribuição das instituições políticas para o aprofundamento da crise ambiental e social. Os esforços objetivando apreender como os centros de poder "fazem" a política ambiental podem subsidiar a construção de formas alternativas de gestão dos recursos naturais, identificadas com um projeto de controle público e democrático do meio ambiente. É nesse sentido que novas pesquisas são necessárias para enfrentar mais efetivamente as contradições das práticas estatais em relação à qualidade ambiental e de vida (Buttel, 2000; Hay, 1994; Goldblatt, 1996).

Por último, estudar a trajetória institucional é uma forma de recuperar a memória da gestão ambiental do Estado, sobretudo em períodos de precarização do serviço público como o visto na década de 90 no Brasil. O acompanhamento e a avaliação da dinâmica e do papel do Estado na gestão dos recursos naturais vêm sendo bastante dificultados pela retórica das reformas e da supervalorização dos resultados das políticas e pela não produção e omissão de informações promovidas pelos governos que, ao perseguirem a legitimidade de curto prazo, tentam apagar as evidências da ausência e do desmantelamento da máquina pública. Estudos sobre a trajetória institucional podem contribuir para a compreensão das instituições ambientais, de suas particularidades e similitudes em relação a outras experiências.

Como toda pesquisa, esta também é resultado de um processo de construção. A realidade das instituições é extremamente multifacetada e complexa, e isso talvez seja mais verdade para aquelas que lidam com a temática ambiental. Para um olhar que procura a racionalidade, as

disfuncionalidades e as aberrações projetam-se incessantemente sob diversas combinações e interdependências. Em meio a um período de profundas mudanças do contexto social, político e econômico foi preciso lidar com o caos de informações a quase todo momento. De certa forma, para continuar, foi preciso não tomar o caos em todas as suas versões e manifestações, mas segurar e largar, recortar e esquecer; eleger e apostar em evidências que permitissem, com alguma segurança, trilhar e reconstruir o objeto de estudo, acompanhando o próprio movimento da FATMA.

A análise da reconfiguração do desempenho da FATMA nos anos 90 colocou, de imediato, duas tarefas lógicas: primeiro, era necessário definir como se configura um desempenho institucional e, segundo, resolver o problema de que uma reconfiguração só tem sentido em relação a uma configuração anterior. Como já mostrei anteriormente, busquei destacar a face histórica e política do desempenho institucional, sem desconsiderar os aspectos administrativos e organizacionais. Ao privilegiar uma dimensão político-administrativa do desempenho, tentei compreender a capacidade institucional em relação às funções políticas que a fundação ambiental assumiu no transcorrer de sua trajetória institucional. Nesta mesma fórmula, a disposição de recursos financeiros, humanos e políticos (capacidade institucional) e a atuação de uma instituição encerram uma forte relação com o papel e a função esperada pelas expectativas dominantes na sociedade. As crises e a necessidade da legitimidade podem ser esperadas quando a distância entre os objetivos oficiais e as funções políticas requeridas da instituição pelo meio sócio-econômico for considerada problemática por agentes com poder de pressão. Assim, não bastava mostrar que a FATMA continuava débil, mas que as mudanças na forma dessa debilidade refletiam uma ordem de expectativas relativas ao órgão que se apresentava diferente do período anterior. O problema do vínculo temporal da reconfiguração foi resolvido com a comparação de fenômenos pontuais (mas de importância central) com o quadro do período anterior (décadas de 70 e 80). Este foi o caso, particularmente na análise dos recursos orçamentários e humanos, do funcionamento do sistema de licenciamento ambiental, da politização patrimonial da FATMA e das expectativas do setor produtivo e político em relação ao seu.

Enquanto período de estudo delimitado nesta pesquisa, a década de 1990 compreende três governanças catarinenses: Wilson Pedro Kleinünbing (1991-1995); Paulo Afonso Evangelista Vieira (1995-1999) e Esperidião Amim H. Filho (1999-2002). Fatos acontecidos após este período, sobretudo aqueles relacionados à crise institucional do órgão ambiental, foram também

considerados, uma vez que eles dão maior consistência à demonstração de importantes mudanças na atuação da FATMA e na política ambiental estadual, iniciadas no curso da década de 90.

O grande peso dessas mudanças no comportamento das instituições catarinenses e a baixa ocorrência de protagonismos na política ambiental desaconselhavam um estudo e exposição dos resultados orientados pelos feitos dos governos e dirigentes dos órgãos ambientais. Nesse intuito, pareceu mais produtivo evidenciar os mais expressivos processos e mudanças na atuação da FATMA que se conformaram ao longo do período analisado.

Esta pesquisa obedeceu a uma abordagem exploratório-descritiva e qualitativa. O período de tempo estudado, relativamente longo, bem como o grande número de fatos e dados arrolados, levaram à necessidade de, em vez da análise intensiva e explicativa, destacar as conexões mais imediatas entre importantes fenômenos que atestam, ao longo dos anos 90, uma nova conformação do desempenho político da FATMA. Nesta tarefa, os dados foram coletados em periódicos e documentos oficiais e por meio de entrevistas.

Os principais periódicos pesquisados foram os de maior circulação estadual: o Diário Catarinense, de Florianópolis, e o A Notícia, de Joinville. Não foi feito um levantamento sistemático, mas um que se deteve em datas comemorativas do meio ambiente, mudanças de governo, períodos eleitorais e outras datas relacionadas a denúncias de irregularidades envolvendo instituições ambientais e as trocas de seus dirigentes. A coleta de informações desta pesquisa foi bastante facilitada pelo acesso à hemeroteca da FATMA, aos bancos de dados de jornais disponíveis na *internet* e ao acervo da Biblioteca Pública do Estado de Santa Catarina. Cabe destacar que as matérias de periódicos revelaram as demandas centrais para a formulação de políticas ambientais, expressando as expectativas divergentes e as inquietações sociais sobre o tema, contextualizadas em seus momentos sociais e políticos. As matérias jornalísticas foram essenciais ainda para confrontar outros dados levantados em entrevistas e documentos oficiais. Elas permitiram acompanhar, apesar do crivo ideológico e do tom alarmista, superficial e fragmentado, as mudanças no discurso do setor produtivo (fundamentalmente o industrial) catarinense e do governo a respeito dos problemas ambientais e das melhores soluções, os principais eventos da evolução da crise da FATMA e as denúncias de irregularidades envolvendo o órgão.

Os documentos oficiais representaram outra importante fonte de dados para esta pesquisa. Entre estes se encontram relatórios de consultorias, planos e relatórios de governo, mensagens do governador à Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina e material publicitário da

FATMA, do Governo do Estado e das secretarias que detiveram a função ambiental. Os dados orçamentários foram extraídos dos Relatórios do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e do Balanço Geral do Estado de Santa Catarina. Embora nem sempre acessíveis, sistemáticos e padronizados em sua estrutura e conteúdos, condições que espelhavam o período de redemocratização e de crise do setor público, os dados constantes nesses documentos foram úteis para, com algum grau de confiança, reconstituir a versão da debilidade do setor público ambiental como os efeitos das respostas forjadas no decorrer do período.

As informações coletadas nas entrevistas foram cruciais para a reconstituição do período analisado. Entre 2003 e 2006 foram realizadas - presencialmente, por telefone ou *e-mail* - 57 entrevistas (Apêndice B). Em algumas passagens foram aproveitadas entrevistas feitas em 1997 para pesquisa de minha dissertação de mestrado. A princípio, a escolha dos entrevistados teve como critérios centrais ser ocupante de posições-chave relacionadas ao processo de formulação e/ou implementação da política ambiental estadual no período estudado (Apêndices C e D) e a menção em fontes documentais e em entrevistas pretéritas. Ao longo da pesquisa foi necessário recorrer a outros sujeitos não previstos, como foi o caso de funcionários de órgãos ambientais federais e jornalistas.

No setor estatal, entrevistei funcionários e ex-funcionários, dirigentes e ex-dirigentes da FATMA, funcionários da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, membros do Ministério Público, deputado e governadores, funcionários do IBAMA e integrantes da Companhia de Polícia de Proteção Ambiental. Do setor produtivo, foram entrevistados consultores ambientais da Federação das Indústrias de Santa Catarinense – FIESC e responsáveis pela gestão ambiental de grandes indústrias de todas as regiões do estado. No âmbito da sociedade civil, foram entrevistados dirigentes e ex-dirigentes da Federação das Entidades Ecológicas Catarinenses – FEEC, integrantes de organizações não-governamentais de todas as regiões do estado e jornalistas.

As entrevistas foram essenciais para levantar, checar e aprofundar o conhecimento a respeito de eventos e conflitos emblemáticos - de grande repercussão na opinião pública local e regional -, e que, de alguma forma, exprimiam uma mudança de curso na atuação da FATMA e, secundariamente, em todo o setor ambiental estadual. Nesse sentido, elas permitiram acessar detalhes sobre o processo de politização da fundação, o cartorialismo ambiental e o teor das relações entre a FATMA e as demais instituições ambientais, os governos, o setor produtivo e a sociedade civil. A confrontação de pontos de vistas dos representantes desses setores – nem

sempre consensuais – garantiram uma interpretação mais rica e consistente dos fenômenos abarcados nesta tese.

Sem dúvida, foi no face a face das entrevistas que a pesquisa se defrontou mais completamente com todas as contradições e conflitos que moviam esta política pública. Falar com pessoas vinculadas à FATMA ou ao governo estadual raramente deixou de ser uma situação desconfortável para ambas as partes. Significava adentrar uma dimensão povoada por intrigas e disputas institucionais por notoriedade no setor ambiental, por desconfiança, cumplicidades, resignações, frustrações, perseguições e estigmas de uma instituição marcada pela debilidade. O clima pesado das dependências e corredores da FATMA sempre esteve presente nas conversas. No período de realização das entrevistas, esse clima, que tinha suas raízes em problemas mais amplos e estavam presentes em toda a trajetória da instituição, era animado por uma sucessão de denúncias envolvendo o órgão. Desde o final dos anos 90, a FATMA vinha sendo alvo de sistemáticas denúncias públicas de corrupção e de irregularidades na emissão de licenças ambientais, movidas, sobretudo, pelo Ministério Público Federal.

Tudo indicava que era um período pouco recomendável para fazer perguntas sobre o funcionamento do sistema de licenciamento ambiental. Tentei contornar este problema antecipando as entrevistas com atores menos envolvidos e ex-funcionários da instituição para, apenas no final, de posse de questões essenciais relativas a teses centrais da pesquisa, abordar os funcionários de carreira que ocupavam cargos estratégicos no setor de controle da poluição industrial. Outro recurso foi evitar explorar nas conversas eventos e pessoas relacionados diretamente às denúncias de irregularidades e, antes, tentar reconstruir as condições gerais que teriam tornado possível estes fatos. Esta foi uma orientação, aliás, que tentei seguir em toda a pesquisa e exposição deste trabalho. Investigar a fundo, mesmo que apenas alguns dos inúmeros eventos e denúncias de corrupção, além de extremamente trabalhoso, da falta e dispersão das informações, das possíveis resistências e exposição da pesquisa, foi se mostrando desnecessário para as intenções deste estudo. Os precedentes da cultura política nacional, as evidências da extensão do fenômeno em outros órgãos ambientais estaduais e federais no período e a multiplicação de denúncias de corrupção, corroboradas pelos diversos atores, foram suficientes para demonstrar a procedência do fenômeno na fundação.

Em que pese a atmosfera de apreensão inicial, não tive grande dificuldade para me encontrar com as pessoas mais diretamente ligadas à FATMA. Apesar dos receios quanto às reais intenções do pesquisador e o cuidado para não “falar demais”, a maioria das entrevistas foi muito

proveitosa. Para muitos, os encontros tiveram uma conotação catártica. Foi uma oportunidade, segundo eles, raras vezes possível, de refletir retrospectivamente os caminhos tomados pela instituição e as razões do afastamento de suas funções oficiais e da sistemática oposição dos governos ao fortalecimento do órgão.

Uma vez que parte dos entrevistados solicitou para não ser identificada, resolvi fazê-lo com todos para resguardar suas posições e também facilitar a padronização na formatação do texto. Isto só não foi possível nas passagens em que o entrevistado aparece também como protagonista de eventos relatados. Mesmo assim, só foram citados os autores que autorizaram fazê-lo.

Entre os segmentos entrevistados, o de políticos - ex-deputados, ex-governadores e, em especial, ex-secretários que comandaram a pasta do meio ambiente - foi o mais recalcitrante em conceder entrevistas. Principalmente com estes últimos, depois de reiterados contatos, não obtive nenhum retorno. A falta de conhecimento e opinião sobre o assunto foi alegada pelo assessor de um ex-governador como causa da negativa. As sistemáticas recusas de alguns representantes políticos são bastante significativas. Em parte elas podem ser entendidas pela situação desconfortável do sistema político, a quem passou a ser atribuído o anacronismo, conservadorismo e a debilidade da política ambiental no estado. Falar sobre a FATMA, num certo sentido, prova concreta de uma exitosa "não-política" paradigmática, crescentemente se tornara embaraçoso com o esgotamento das justificativas relacionadas à falta de recursos ou à crise do Estado, ou seja, diante de certa explicitação compulsória da politização do problema no final dos anos 90.

Vale registrar que uma importante fonte alternativa de dados sobre a evolução do tratamento dos problemas e instituições ambientais no sistema político catarinense foram as inesperadas e valiosas contribuições de jornalistas políticos e especialistas em meio ambiente. Elas ofereceram uma interessante perspectiva histórica das percepções, relações de poder informais e nexos entre os eventos políticos e econômicos relacionados à questão ambiental que se desenrolavam nos bastidores da política catarinense, bem como sobre o papel dos meios de comunicação.

O resultado produzido a partir das informações obtidas dessas diversas fontes encontra-se organizado em nove capítulos. No segundo, desenvolvo a noção de debilidade institucional adotada nesta pesquisa e aponto como ela pode ser aplicada para entender as instituições ambientais. Ainda nesse capítulo, faço uma descrição da origem e evolução da política ambiental no Brasil relativamente breve, evidenciando aspectos dessa debilidade na literatura específica e elementos contextuais para entender este fenômeno na década de 90. No capítulo 3, apresento

aspectos da formação natural, econômica, política e cultural do estado de Santa Catarina com o objetivo de compor e apresentar o cenário geral de contradições que condicionaram o surgimento e a trajetória da FATMA.

Os capítulos que relatam o "campo" foram organizados de forma a oferecer aproximações sucessivas das dimensões presentes no desempenho da FATMA. Do exposto anteriormente, e mais bem esclarecido no primeiro capítulo, sobre a noção de desempenho e de debilidade institucional adotada neste trabalho, foram estabelecidas duas estratégias ou dimensões analíticas que também serviram de base para estruturar os capítulos de 4 a 10.

A primeira dimensão, de ordem mais geral, diz respeito ao tratamento da debilidade institucional. Embora o fenômeno seja presumido num plano mais amplo, ao longo de todo o trabalho procurei demonstrar sua continuidade e novas manifestações e implicações para a atuação da FATMA, mormente na dimensão da capacidade institucional. Uma segunda dimensão, chamando a atenção para o caráter político-administrativo do fenômeno, foi entender os vínculos entre a nova forma de atuação e as expectativas em jogo em torno desta, com destaque para as políticas e econômicas.

O primeiro intento fica mais evidente nos capítulos 4 e 5, em que, respectivamente, são apresentadas as principais implicações para a FATMA da expansão do setor público ambiental e, complementarmente, as transformações em sua base de recursos na década de 90.

Nos capítulos de 6 a 8, um momento de transição entre as duas dimensões analíticas indicadas, considero mais especificamente os episódios que melhor retratam a passagem para uma nova forma de atuação do órgão ambiental catarinense. Aqui o licenciamento ambiental foi tomado como principal eixo explicativo de fenômenos imbricados e inéditos na trajetória da FATMA: da nova fonte de recursos materiais e políticos, da politização patrimonial, do cartorialismo ambiental e da mais recente versão de sua crise institucional.

Por fim, nos capítulos 9 e 10, lanço mão de uma abordagem notadamente político-administrativa e da seletividade do Estado, extraída de Offe (1984), para discutir a ordem de expectativas privilegiadas na nova forma de atuação, aqui também captada na dinâmica do sistema de licenciamento ambiental na década de 90 e em suas interfaces com os setores produtivo e político. Em um movimento de síntese, no capítulo 10, apresento algumas idéias centrais para pensar a legitimidade e persistência da FATMA no período estudado.

2 ELEMENTOS DE UMA TEORIA SOBRE O DESEMPENHO E A DEBILIDADE DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

O objetivo deste capítulo é desenvolver um aporte teórico para pensar a debilidade das instituições ambientais. Com isso espero definir alguns marcos gerais para a análise histórica da experiência da FATMA nos anos 90.

Não farei um exaustivo apanhado sobre o funcionamento das instituições. Minha intenção principal, na primeira parte do capítulo, é formular um quadro teórico para compreender o desempenho institucional, destacando as suas dimensões analíticas que parecem as mais proveitosas para a compreensão e análise da debilidade institucional. Na segunda parte, tomarei as principais conclusões dessa discussão para situar e definir alguns traços básicos da atuação e do desempenho das instituições ambientais, em especial, no Brasil.

Norteará a explanação desta primeira parte a noção elementar de que a debilidade institucional é um tipo específico de desempenho institucional. Este, por sua vez, será entendido como o resultado de uma relação entre a atuação de uma instituição e as expectativas em torno desta. Compreender um desempenho débil implica, desse modo, estabelecer as coordenadas gerais em que tal relação seja aceitável e, mesmo necessária, diante de uma conformação dada entre atuação e expectativas dominantes. O entendimento de atuação institucional será, neste trabalho, construído a partir da idéia, ou da dimensão, da capacidade institucional e suas variações ao longo do tempo. A dimensão político-administrativa utilizada, incluindo a dimensão anterior, oferece um caráter integrador e de síntese das conformações possíveis entre expectativas e atuação. Portanto, a capacidade institucional para realizar objetivos oficiais e o caráter político-administrativo das instituições serão as duas dimensões analíticas através das quais pretendo estudar o desempenho da FATMA nos anos 90.

Para a construção do quadro teórico, reunirei contribuições específicas de três perspectivas: a teoria organizacional, o neoinstitucionalismo e o neomarxismo. Além disso, para a melhor contextualização da idéia de debilidade institucional na realidade brasileira, apresento a noção de patrimonialismo. O patrimonialismo é um fenômeno histórico central para compreender a especificidade da dinâmica política das instituições estatais no Brasil, em especial, como forma de dominação em interação com o sistema econômico capitalista.

2.1 INSTITUIÇÕES: PRIMEIRA APROXIMAÇÃO

Tomar o conceito de instituições como objeto implica em participar de um debate sobre a natureza das instituições, até porque disso depende o alcance e os vínculos essenciais da pesquisa a ser desenvolvida.

O conceito de instituição é um dos mais comuns no campo sociológico, mas, e talvez por isso, é usado freqüentemente de forma vaga ou imprecisa. Isto se deve em parte ao fato de que, em última instância, o termo pode ser aplicado a todas as condutas públicas e privadas ou representar apenas aquelas instituições que são sancionadas explícita e efetivamente por uma agência designada especificamente pela sociedade (Boudon; Bourricaud, 1993).

As instituições são em geral compreendidas como o conjunto especial ou específico de normas e relações que canalizam comportamentos a fim de atender necessidades físicas humanas, psicológicas e sociais tais como consumo, governo, proteção, união primordial e sentido humano, crença humana, socialização e aprendizagem. Assim, complexos institucionais mais específicos poderiam ser nominados de econômico, político, família, religioso e educacional, geralmente considerados pelos sociólogos os mais importantes (Buttel, 1997).

Embora autônomas e especializadas, estas esferas institucionais encontram-se inter-relacionadas. A natureza desta interação vem sendo objeto central da sociologia clássica que buscou definir quais instituições são as predominantes e como afetam ou modelam outras e quais os processos, condições ou fatores que determinam os padrões de influência ou dominância. Assim, por exemplo, a abordagem marxista privilegia a sobredeterminação das instituições econômicas ou do modo de produção.

Numa primeira tentativa de delimitar um conceito de instituição faço, dois recortes iniciais para uma aproximação da idéia de instituição pública do meio ambiente que pretendo analisar. O primeiro é com relação ao nível de análise do conceito de instituição. Como já deve ter ficado evidente, o foco será uma instituição do poder executivo, que poderia ser enquadrada, no dizer neoinstitucionalista, como uma instituição intermediária (mediadora de macros e micros processos sociais). Interessa, sobretudo, diferenciar estas em relação às macro instituições das sociedades modernas, por exemplo, como Giddens (1991) define a vigilância, o capitalismo, o industrialismo e o poder militar como as dimensões institucionais da modernidade; como Catton e Dunlap (1978) se apóiam nas instituições culturais das atuais sociedades para explicar a crise ambiental no

Paradigma da Isenção Humana (*Human Exceptionalist Paradigm - HEP*), ou, ainda, como Dryzek (1992) quando identifica o capitalismo, o Estado e a democracia liberal como arranjos institucionais dominantes no Ocidente, incapazes de encaminhar os problemas ecológicos. Desse modo, as instituições intermediárias medeiam as relações entre macro processos sociais, como o desenvolvimento econômico e ideologias, e o comportamento individual. Como argumentarei nas próximas partes, as instituições governamentais não gozam de tamanha autonomia nas sociedades a ponto de podermos ignorar as coordenadas gerais de instituições como a economia capitalista e o Estado.

O segundo esclarecimento diz respeito ao tratamento da relação e da diferença entre organização e instituição. Num sentido estrito, instituições e organizações podem ser entendidas de forma diferente. A primeira, como o conjunto de regras, normas, valores formais e informais que regem uma determinada área da vida em sociedade e, a segunda, como a instância de operacionalização, observância e realização desse conjunto de regras. Neste trabalho, instituição e organização serão considerados termos intercambiáveis ou mais precisamente as referências à instituição estarão contemplando a dimensão organizacional da mesma. Entenderei que a materialização de conteúdos institucionais deve se dar e ser analisada também através da operação de estruturas organizacionais específicas. Esta posição pode ser apoiada em definições como a de O'Donell (1991), para quem "às vezes, mas não necessariamente, as instituições se tornam organizações formais; materializam-se em edifícios, carimbos, rituais, e pessoas que ocupam funções que as autorizam a 'falar pela' organização". A definição de instituições usada nos trabalhos neoinstitucionalistas, principalmente da vertente histórica, também inclui organizações formais, além de regras e procedimentos informais, entre os fenômenos que estruturam condutas sociais (Thelen; Steinmo, 1994).

Por fim, organizações, principalmente as públicas, podem ser consideradas instituições, uma vez que detêm legitimamente, como atribuições, normas de caráter público que, espera-se, estruturem as relações em um determinado campo da vida social. Instituições, portanto, podem ser entendidas como organizações investidas da autoridade necessária para desempenhar tarefas específicas em nome da sociedade como um todo, a exemplo das instituições governamentais.

Isto não significa que instituições e organizações sejam o fenômeno social, mas que adotarei uma noção de instituição governamental que considere simultaneamente uma dimensão organizacional e outra propriamente institucional. Umas das principais contribuições da dimensão organizacional para esta pesquisa é o estudo da estrutura de recursos disponíveis à instituição. Por

outro lado, não pretendo apenas discutir a atuação das instituições com base em seus aspectos organizacionais. A dimensão organizacional será entendida como uma expressão privilegiada da conformação particular de um jogo de interesses em conflito resultante das relações entre instituição e sociedade.

Numa revisão da abordagem clássica da mudança institucional e social, duas tradições destacam-se, com grande influência sobre a forma como as instituições são pensadas contemporaneamente. A primeira explora os benefícios coletivos das instituições sociais para a comunidade ou a sociedade como um todo. Elas surgem e persistem ao longo do tempo na medida em que elas ajudam as sociedades a sobreviver em um mundo competitivo. Nesta perspectiva "Instituições sociais são vistas em termos de sua capacidade de satisfazer as necessidades funcionais de uma comunidade" (Knight, 1992, p.7). A segunda tradição clássica na abordagem das instituições sociais atenta para os efeitos discriminatórios destas instituições. Ao sugerir como foco central analítico das instituições sociais o conflito de interesses inerente às questões distributivas, esta abordagem prega que as instituições podem ser entendidas em termos de seus benefícios sobre segmentos específicos da comunidade. Apesar de suas expressivas diferenças, os principais representantes desta linha explicativa são Karl Marx, sobretudo em sua teoria do materialismo histórico e da luta de classes (Marx; Engels, 1998), e Max Weber (1991) em sua teoria da dominação. Aqui, a imposição dos interesses dominantes, logo necessários à sua manutenção, molda as instituições de tal forma que a adaptação do comportamento às mudanças nos ambientes social e econômico se torna não mais uma opção, mas uma necessidade (Knight, 1992).

Estas duas grandes correntes forneceram dois critérios para a forma como as instituições sociais são pensadas contemporaneamente: os efeitos de coordenação de interesses das instituições considerados para explicar a manutenção, estabilidade e os benefícios coletivos, e os efeitos discriminatórios dos benefícios das instituições diante dos conflitos distributivos inerentes à dinâmica social e institucional, remetendo a uma ênfase na mudança institucional. Como afirma Knight (1992), o primeiro critério, a ênfase na coordenação, tem dominado o pensamento contemporâneo, sobretudo em importantes vertentes interpretativas da economia[6] e das ciências sociais.

[6] Um dos principais autores desta linha de argumentação é Douglas North. As instituições são definidas como mecanismos que diminuem o custo de transação e aumentam a informação (Marques, 1997).

Adotei nesta pesquisa a noção, mais bem fundamentada à frente, de que o estudo do papel político das instituições deve considerar o duplo caráter das mesmas de, em geral, representar e responsabilizarem-se pela realização de regras que estruturam as interações sociais, em alguns casos, de caráter universalista, no sentido de garantir estabilidade e redução de incertezas, e de tomar parte de conflitos, excluindo e privilegiando certos interesses e atores em detrimento de outros.

Antes de tratar mais diretamente da face propriamente política das instituições, abordo abaixo um a dimensão, diretamente relacionado a este, mais freqüentemente tratada e evidente quando se faz referência à atuação de uma instituição.

2.2 O DESEMPENHO INSTITUCIONAL COMO EXPRESSÃO DA CAPACIDADE E AUTONOMIA INSTITUCIONAL

A organização é uma estrutura de trabalho racionalmente concebida para a mobilização e coordenação de esforços (recursos) visando a cumprir propósitos específicos. Se estes propósitos são ou não alcançados ou em que medida é o objeto da análise do desempenho das organizações. Independentemente do grau de formalização da avaliação do desempenho de uma organização, ele sempre sugere o confronto entre uma determinada atuação e expectativas, que, por sua vez, tornam-se uma potencial referência para a atuação (Gibson, 1981).

Foi no campo da teoria organizacional e da administração que o debate sobre o desempenho mais se desenvolveu, sob termos como eficiência, efetividade e, principalmente, eficácia. Em quase todas as teorias, explícita ou implicitamente, a referência ao desempenho está presente, indicando a preocupação central em controlar, acompanhar e ajustar as organizações para se alcançar os melhores resultados possíveis (Hall, 1984; Lewin; Milton, 1986). Dessa forma, essas teorias também decorreram da experiência acumulativa de respostas a momentos específicos de crise na evolução da gestão de empresas privadas, preponderantemente.

Uma das principais conseqüências desta disseminada preocupação com a eficácia organizacional tornou-a um dos mais intratáveis, complexos e controvertidos temas da teoria organizacional (Coulter, 1978). O maior problema está na falta ou no pouco consenso sobre como conceituar, medir e explicar a eficácia. Além disso, a falta de critérios comuns impossibilita

comparações (Cameron, 1986). Os principais modelos específicos de eficácia, surgidos nas décadas de 60 e 70 - ainda hoje considerados na literatura - enfatizavam diferentes aspectos da realidade organizacional para avaliar o desempenho das organizações públicas e privadas. A partir de meados da década de 70, começaram a surgir os primeiros estudos tentando reunir as dezenas de medidas de eficácia e integrar os diversos modelos existentes (Campbell, 1974; Quinn; Rohrbaugh, 1983; Hall, 1984).

Entre as abordagens tradicionais de eficácia destacam-se três, que privilegiam como critérios a realização de objetivos, a capacidade de captar recursos no ambiente e a solidez dos processos internos. Num movimento integrativo e influenciadas por versões contingencialistas e sistêmicas das organizações, as abordagens contemporâneas deram mais importância ao ambiente externo da organização e ao caráter contraditório de valores e objetivos. Um exemplo disso são as abordagens que destacam os valores antagônicos e as contradições na satisfação dos interessados na eficácia de uma organização (Daft, 1999; Hall, 1984).

Independentemente da procedência destas abordagens, interessa aqui destacar que elas, em graus variados, atribuem à organização um papel relativamente ativo ou autônomo em sua atuação e busca da sobrevivência. Uma atenção maior a estas abordagens não se faz necessário aqui, mas sim frisar algumas noções gerais sobre a atuação das instituições, em especial, em relação aos objetivos e à captação de recursos no ambiente externo à organização.

2.2.1 Os objetivos

A abordagem centrada nos objetivos é uma das mais antigas e amplamente utilizada. Ela mede a eficácia de acordo com o grau de realização dos objetivos organizacionais. Eles indicam uma orientação para as organizações seguirem e estruturarem suas operações internas. Como é bastante evidente em organizações públicas, os objetivos formais (definidos com base em legislações e programas políticos) são uma de suas principais fontes de legitimidade, justificam as suas atividades e existência e, como tal, servem como padrões de avaliação pública (Etzioni, 1976). Embora esta abordagem pareça simples, ela revela sérios problemas quando nos deparamos com o fato de que, muitas vezes, a organizações não perseguem de fato, e nem principalmente,

objetivos formais, mas objetivos difíceis de serem explicitados, múltiplos e conflitantes (Hall, 1984).

Os objetivos podem alterar-se ao longo do tempo e quanto mais complexa uma organização, mais complexa a sua estrutura de objetivos. Hall cita Perrow (1961) para frisar a existência nas organizações de objetivos oficiais, aqueles declarados em documentos e discursos, e objetivos operacionais, aqueles que de fato designam "os fins buscados através da política efetiva de operação da organização" (1984, p.199). Ações operacionais, relacionadas ou não às metas oficiais, converter-se-iam em padrões em torno dos quais as decisões são tomadas e através dos quais a organização é julgada.

Embora nas organizações públicas, os objetivos possam ser vistos com objetivos mais contraditórios e amorfos (Hall, 1984, p.194), estes continuam sendo uma referência indispensável para analisar a atuação das mesmas. Devido à natureza institucional destas organizações e de suas atribuições, a sorte de grandes porções da sociedade e a aplicação de direitos fundamentais dependem do desempenho delas. Portanto, da perspectiva da crítica social, avaliar se as organizações não estão fazendo o que dizem que estão fazendo, ou se não estão fazendo suficientemente bem, é indispensável para se testar os limites do processo democrático e a validade do sistema institucional vigente.

2.2.2 Autonomia e a importância dos recursos

Na abordagem dos recursos do sistema, a eficácia é determinada pela capacidade da organização de explorar seu ambiente na obtenção de recursos escassos e valiosos. A aquisição de recursos não se refere apenas a recursos financeiros; as organizações também necessitam de pessoal, apoio político e apoio público para a sustentação de uma certa capacidade de intervenção e sobrevivência. Esta abordagem ressalta a autodeterminação e autonomia da instituição para se posicionar em relação às adversidades do ambiente social, em última instância, na tentativa de sobreviver enquanto organização, prova derradeira de sua eficácia. Como afirma Gibson (1981, p.81) "a sobrevivência, portanto, é a medida última e de longo prazo da eficácia organizacional". Esta abordagem ressalta também a necessidade de um posicionamento estratégico nas transações

entre a organização e o ambiente externo, destacadamente outras organizações que interagem com ela num determinado campo.

O interessante das abordagens da eficácia é que ela pressupõe um papel ativo das organizações na perseguição de sua sobrevivência. Portanto enfatizam uma certa autonomia da organização para dar continuidade, incrementar ou romper com determinadas trajetórias. Em especial, a análise da capacidade de uma organização de obter recursos essenciais como financeiros e humanos, por exemplo, indica ser um bom instrumento para definir não só o grau de autonomia de uma organização e a sua evolução ao longo do tempo, como também os vínculos de dependência que ela estabelece com atores do ambiente e de que forma estes vínculos influenciam uma determinada atuação e desempenho.

Na vertente neoinstitucionalista, o trabalho de Skocpol (1985) dá destaque à idéia de autonomia e capacidade institucional para analisar o desempenho das instituições do Estado.

Tomando partido de uma perspectiva neo-weberiana, Skocpol parte de uma definição em que o Estado aparece como associações compulsórias, organizações, que reivindicam controle sobre território e pessoas que vivem dentro dele. O centro de qualquer Estado seria a organização administrativa, legal, fiscal e coercitiva, organização esta que poderia ser estruturada variavelmente em cada país e ao longo do tempo. Nesta perspectiva, os Estados seriam classificados como "fortes" ou "fracos" de acordo com a sua aproximação do tipo ideal de burocracia centralizada e racional. Concebido desta forma, o Estado poderia formular objetivos que não refletiriam simplesmente demandas ou interesses de grupos, classes ou da sociedade, demonstrando assim, a sua "autonomia" (Skocpol, 1985). Não haveria, portanto, como falar no Estado enquanto ator relevante, sem considerar a possibilidade de uma potencial autonomia para formular e implementar objetivos oficiais. Esta provável autonomia deveria ser testada na sua capacidade de "implementar objetivos oficiais, especialmente contra a real ou potencial oposição de poderosos grupos sociais ou diante de circunstâncias socioeconômicas recalcitrantes" (Skocpol, 1985, p.9).

Estreitamente relacionada à autonomia[7], a capacidade do Estado diz respeito à medida como a sua estrutura organizacional detém os meios críticos para realizar dadas tarefas. Para Skocpol (1985) a integridade territorial, funcionários leais e competentes e recursos financeiros abundantes são elementos básicos para a efetividade do Estado que tenta alcançar objetivos.

[7] Afinal, como coloca Skcopol (1985, p.15), os funcionários do Estado freqüentemente tentam fazer coisas que parecem possíveis com os meios de que dispõem.

Tanto na teoria organizacional quanto no neoinstitucionalismo, principalmente na leitura de Skocpol, o controle sobre recursos escassos é central para analisar a atuação das instituições que buscam atingir seus objetivos formais. Estes recursos, vistos como meios de atuação ou estrutura de recursos, terão um importante papel nesta pesquisa, pois uma parte significativa da dinâmica interna das instituições pode ser desvendada em sua configuração. Os recursos são fundamentais para a sobrevivência, mas também para definir o grau de autonomia e a capacidade de ação das instituições, ao longo do tempo e comparativamente a outras instituições similares ou concorrentes. Isto permite captar tanto as variações reais de prioridade que uma instituição tem dentro de diferentes governos, como de que forma mudanças no contexto em que ela atua influenciam a sua capacidade de ação.

A estrutura de recursos está sujeita a alterações ao longo do tempo decorrentes de contingencialidades como: mudança de prioridades dos governos, advento de novas fontes de financiamento, crises pontuais que exijam repostas mais consistentes, mudanças nas expectativas de atores influentes ou a pressão de demandas discriminadas na atuação institucional.

A dinâmica da estrutura de recursos à disposição de uma instituição também pode revelar iniciativas internas, frustradas ou não, do uso do potencial criativo dos gestores e núcleo técnico para a superação de constrangimentos e maximização de sua capacidade de ação na formulação e execução de políticas. Num plano mais geral, uma certa configuração da instituição baseada na sua estrutura de recursos, como a face mais visível de sua materialidade institucional, oferece importantes contornos da plasticidade da debilidade institucional. Por conseguinte, tem-se aí uma frente relevante da crítica das instituições.

De um modo geral, a referência feita à estrutura de recursos inclui principalmente os humanos, financeiros e tecnológicos. A quantidade e a qualidade destes recursos são muito relativas, mas podemos assumir genericamente que os mesmos devem ser adequados às atribuições básicas de uma dada instituição pública. Um quadro de funcionários tecnicamente competente, leal, com estabilidade e bons salários são quesitos razoáveis para a operação racional de uma burocracia.

Fontes permanentes de financiamento relativamente independentes de decisões externas, capacidade de autofinanciamento, fontes múltiplas de financiamento, capacidade de dispor livremente de seu capital são alguns pontos analíticos de uma matriz de recursos financeiros de uma instituição (Abranches, 1987).

Em um estudo sobre empresas estatais, governo e política siderúrgica no Brasil, Abranches (1987) propõe, para efeitos analíticos e descritivos, que uma das formas de determinar o grau de poder e autonomia de uma agência estatal – além do grau de centralidade e da relevância da área decisão para a estrutura produtiva em função do modelo de desenvolvimento - seria analisar a matriz básica de recursos apropriados de que ela dispõe. Além dos recursos financeiros, outros dois tipos de recursos interrelacionados compõem esta matriz de recursos: os recursos de poder, que dizem respeito à centralidade político-decisória da agência e os recursos institucionais, referentes, por exemplo, à apropriação segura de uma área de decisões, que permita condicionar a ação decisória ou decisões correlatas de outras agências as suas deliberações prévias.[8] Estes dois tipos de recursos, embora tendam a se confundir, são úteis para discorrer principalmente sobre as relações que se estabelecem entre as diversas instituições que atuam num mesmo setor e as relações das mesmas com a autoridade central do governo. Seu grau de poder é indicado, principalmente, pela sua capacidade de concentrar importantes decisões, e, portanto, de assumir a posição de espaço estratégico na mediação entre o Estado e os atores sociais em uma área de intervenção.

Destarte, uma estrutura de recursos compreende os financeiros, humanos, tecnológicos, de poder e institucionais. Na análise do desempenho da FATMA utilizarei esses recursos como indicadores potenciais da sua capacidade institucional. Eles não serão usados com a única finalidade de avaliar uma instituição, mas como um recurso analítico para captar o caráter de um desempenho e importantes mudanças no mesmo durante um período histórico.

[8] Abranches cita como indicadores dos recursos de poder: a inserção da agência no núcleo superior de sistema de poder e autoridades; a capacidade e estabelecimento de alianças externas com setores centrais da sociedade; a capacidade de agregar, articular e selecionar interesses relevantes na sociedade; a capacidade de decidir livremente sobre a alocação de conjunto dos recursos sob sua gestão e o poder de coerção e poder de indução. E como indicadores dos recursos institucionais: a ocupação de uma jurisdição institucional privilegiada, quer como arena de negociação, quer pela importância desta jurisdição para economia nacional; a competência para interferir na alocação de recursos administrativos por outras agências; a consolidação de jurisdição própria sobre as regras e os critérios de alocação de recursos que não controla diretamente, tais como favores fiscais e financiamento para projetos prioritários ou a capacidade de "coordenar" a alocação destes recursos.

2.3 O CARÁTER POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DO DESEMPENHO INSTITUCIONAL: NEOINSTITUCIONALISMO E NEOMARXISMO

A teoria organizacional dá pistas importantes para uma introdução ao caráter político do desempenho das instituições. Primeiro, quando admite a definição de desempenho como uma construção social. Parece difícil discordar da afirmação de que seria quase impossível conceber uma eficácia global. Portanto, seria "uma tolice tentar conceituar as organizações como eficazes ou ineficazes" (Hall, 1984) devido ao fato de a perspectiva sobre a eficácia variar de acordo com a expectativa das pessoas ou grupos na sociedade e no interior da organização. Essa avaliação depende de quem a faz, de sua posição, de seus valores e interesses em relação ao resultado, do quanto desejamos ou não a eficácia de uma determinada organização. Nesse sentido, a avaliação da eficácia ou do desempenho seria uma construção social (Ott; Shafritz, 1994). Contudo o caráter contraditório em torno das expectativas quanto ao desempenho de uma organização nos leva a concluir pela existência de tensões no processo de definição de resultados das políticas, pois diferentes interesses com diferentes pesos e capacidades enfrentam-se e interferem neste processo, inclusive, na produção de expectativas. É neste sentido que Hall (1984), por exemplo, propõe um modelo de eficácia da contradição[9].

Um segundo ponto a se ressaltar na indicação do caráter político das organizações, também derivado da diversidade de expectativas que essas se vêem destinadas a satisfazer, é a necessidade dos vínculos com ambiente social externo. Em geral, o ambiente externo é compreendido como consistindo nos elementos de fora de uma organização que são importantes para o seu funcionamento, como fornecedores, clientes, órgãos públicos, eleitores etc. As organizações, assim, não são auto-suficientes nem estão isoladas, dependem para sobreviver das relações que estabelecem com o ambiente externo. Como sugere uma noção de orientação sistêmica, "A

[9] Para Hall (1984), a existência de múltiplas abordagens na literatura de eficácia sugere que o tema é multifacetado e envolve domínios múltiplos. Isto indicaria a sua natureza contraditória e por isso o termo não poderia ser analisado de maneira unitária. O autor resume o seu modelo de contradição nas seguintes bases: a) as organizações enfrentam restrições ambientais múltiplas e conflitantes; b) as organizações têm metas múltiplas e conflitantes; c) as organizações têm grupos de constituintes externos e internos múltiplos e conflitantes; d) todas as organizações têm estruturas temporais múltiplas e conflitantes (envolve as diferentes perspectivas temporais dos níveis e grupos constituintes da organização; das restrições ambientais, que podem se alterar ao longo do tempo ou perder a importância; a história da organização, o tempo de existência da organização em relação às demais do setor).

sobrevivência última da organização depende de sua capacidade de adaptação às exigências do meio" (Gibson, 1981, p. 81).

Embora dê pistas importantes sobre o caráter político da eficácia das organizações, a teoria organizacional não é capaz, por si só, de oferecer uma explicação mais consistente a este problema; e boa parte, devido ao seu escopo geral, freqüentemente circunscrito ao universo administrativo imediato das atividades organizacionais, mais preocupado com a proposição de modelos prescritivos e em medir e maximizar o desempenho organizacional. Ainda predomina nessa área a ortodoxia do funcionalismo (Caldas; Fachin, 2005). Talvez pela ascendência do caráter predominante instrumental da área, ela careça de uma perspectiva de sociedade mais elaborada.

Explorarei o caráter político do desempenho das instituições mais detidamente nas contribuições do neoinstituicionalismo e do neomarxismo. Embora eles apresentem uma maior envergadura e propósitos mais audaciosos do que a teoria organizacional, vários de seus autores aproveitam e complementam aspectos desta teoria para compreender o papel político das instituições.

2.3.1 Neoinstitucionalismo

O neoinstitucionalismo surgiu entre as décadas de 1970 e 1980 como resposta tanto às crises dos paradigmas tradicionais (o behaviorismo, o funcionalismo e o marxismo), como às abordagens racionalistas e formalistas das instituições. De certa forma, estas abordagens estão relacionadas ao "velho" institucionalismo que não reconhece uma lógica própria no funcionamento das instituições, identificando-as como partes de um sistema maior e cumprindo funções pré-determinadas.

Em geral, o neoinstitucionalismo é acusado de não ter uma estrutura teórica coerente, nem consistente (March; Olsen, 1984), nem de compartilhar de um conceito comum de instituição, de um programa de pesquisa ou metodologia (Immergut, 1998). Isso se deve tanto ao fato de os vários estudos identificados sob este rótulo terem se desenvolvido em diversas áreas - como a

sociologia, a economia e a ciência política[10] -, e de a abordagem não propor uma macroteoria das instituições políticas, mas uma teoria de médio alcance. Ele tenta mover-se distanciado-se do micro e do macro níveis de análise, sem necessariamente descartá-los (Remmer, 1997).

Apesar da grande confusão que reina sobre o termo, os neoinstitucionalistas têm em comum o fato de buscarem "elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação dos resultados sociais e políticos" (Hall; Taylor, 2003, p.194). Isto pressupõe assumir uma certa autonomia relativa das instituições e concebê-las também como variável independente na explicação dos processos e resultados políticos. As instituições, conseqüentemente, têm assumido importância como variáveis explicativas na condição de espaço privilegiado onde ocorre a intersecção de *inputs* e *outputs* das políticas, enfim, como a "caixa preta" da política através da qual interesses sociais são convertidos em programas e políticas públicas (Costa, 2001).

O neoinstitucionalismo, em geral, é reconhecido nas ciências sociais como dividido em três vertentes principais: a da escolha racional (Ostrom, 1991; Guy Peters, 1998), a sociológica (March; Olsen, 1984; DiMaggio; Powell, 1983) e a histórica (Hall; Taylor, 2003; Immergut, 1998). Embora seja possível, a priori, não descartar as contribuições de nenhuma destas vertentes para a compreensão das instituições ambientais, ou mesmo a combinação das mesmas[11], os aportes da vertente histórica do neoinstitucionalismo parecem mais proveitosos para a análise que pretendo fazer. Tal decisão se fundamenta, sobretudo, na ênfase do caráter histórico desta abordagem e no papel central da mediação de conflitos e da assimetria de poder entre os interesses sociais para a explicação das instituições governamentais. Além, é claro, da necessidade de restrições que a natureza do trabalho impõe, estes dois traços característicos do neoinstitucionalismo histórico são mais apropriados para analisar a trajetória da FATMA na década de 1990 e para tentar compreender o seu desempenho neste intervalo dentro da dinâmica de uma matriz de conflitos. Feita a opção pelo neoinstitucionalismo histórico (NH) nesta pesquisa, toda menção ao neoinstitucionalismo estará se referindo a essa vertente.

Tal como as demais correntes do neoinstitucionalismo, o histórico compreende diferentes trabalhos e abordagens que analisam uma grande diversidade de instituições. Dos três neoinstitucionalismos, o histórico é o que faz menos uso de modelos teóricos, portanto é o mais

[10] Para uma comparação do neoinstitucionalismo nestas diversas áreas ver Théret (2003).

[11] Apesar das diferenças bem demarcadas desde as suas origens, as abordagens do neoinstitucionalismo caminham no sentido de uma maior abertura e interação entre elas, como demonstram as análises de Thelen (1999), Hall; Taylor (2003) e Immergut (1998). Um bom exemplo nesta direção é o trabalho de Knight (1992), onde instituições e conflito social são estudados lançando mão de contribuições da escolha racional.

empirista. Em grande medida, isso se deve ao caráter predominantemente indutivo das pesquisas feitas nessa corrente (Thelen, 1999; Hall; Taylor, 2003). O vasto número de trabalhos e o seu ecletismo dificultam o levantamento sobre a produção da área.[12] O traço característico da contingencialidade dessa linha impediria ou dificultaria o estabelecimento de grandes postulados definitivos ou teorias gerais, "mas apenas teorias de médio alcance baseadas em afirmações provisórias a serem testadas a partir da realização de estudos históricos" (Marques, 1997, p. 75).

Não seria possível nem conveniente fazer uma revisão detalhada desta escola neste momento. Deter-me-ei em duas das quatro características originais do neoinstitucionalismo histórico apontadas por Hall e Taylor (2003)[13]: a) a ênfase nas assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições e b) a defesa de uma concepção de desenvolvimento institucional que dá importância à trajetória histórica, às situações críticas e às conseqüências imprevistas. A ênfase na assimetria de poder e na abordagem histórica das instituições são as principais contribuições do NH para delimitar uma noção a respeito da atuação institucional. Com elas pretendo tratar do caráter político do desempenho das instituições e da importância da história para compreender a sua atuação.

Apesar da diversidade de trabalhos, ao centrar-se nos temas do poder, interesses e assimetria de poder, as pesquisas do NH compartilham da finalidade geral de buscar elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação dos resultados sociais e políticos. A opção por temas como poder e as relações entre Estado, políticas e sociedade (Immergut, 1998) indica que o NH está mais preocupado com o caráter discriminatório das instituições do que com a sua função coordenadora.

Relações de poder inscritas nas instituições existentes dão mais poder a alguns atores do que a outros na criação de novas instituições e, por decorrência, de se beneficiar de sua atuação. Assim, seria relevante averiguar como as instituições conferem a certos grupos e interesses um acesso desproporcional ao processo de decisão (Hall; Taylor, 2003).

---

[12] Em geral, os trabalhos neoinstitucionalistas utilizam uma noção de instituição que pretende dar conta de processos variados e bastante amplos, daí os neoinstitucionalistas trabalharem com uma definição de instituição que inclui organizações formais e regras e procedimentos informais que estruturam a conduta (Thelen; Steinmo, 1994, p.2). Instituições como a burocracia, o eleitorado, as redes estabelecidas entre empresários e governos, a relação entre Estado e sociedade, e a elaboração de políticas públicas são tratadas como variáveis independentes em estudos que pretendem explorar como as lutas políticas são mediadas pelas instituições e destacar como elas fazem diferença.

[13] As outras duas são a tendência de conceituar a relação entre as instituições e o comportamento individual em termos muito gerais e a de não descartarem na explicação da contribuição das instituições para a determinação do processo político outros fatores como as idéias e os processos sócio-econômicos.

Em um contexto social onde vigora a assimetria de poder, as instituições criam, ampliam e reproduzem padrões de distribuição de poder. Em geral, as instituições são entendidas como contextos estratégicos (Immergut, 1998) para as ações do atores políticos, como estruturadoras de interações políticas, afetando, desta forma, os resultados políticos.

> Instituições agem como filtros que seletivamente favorecem interpretações particulares ou dos objetivos em torno do quais atores políticos empenham-se ou dos melhores meios para realizar esses fins. [...] Instituições políticas e políticas governamentais, por exemplo, podem facilitar a organização dos interesses pelo reconhecimento particular de grupos de interesses como indivíduos e/ou delegando funções governamentais a eles. [...] Mais fundamentalmente, ações governamentais podem encorajar (ou desencorajar) a mobilização de interesses pelo reconhecimento da legitimidade de reivindicações particulares ou mesmo pela oportunidade dessas pessoas fazerem as suas queixas. [...] Não só podem as instituições políticas, autoridades políticas, e a cultura política exercerem um papel crítico na definição, mobilização e organização de interesses, mas a estrutura de oportunidades políticas moldaria as estratégias dos interesses organizados e suas crenças a respeito da eficácia de diferentes tipos de ação política. (Immergut, 1998, p. 20).

Desta forma, é interessante notar que as instituições governamentais são apresentadas como um campo relativamente aberto à influência de grupos que pretendem instrumentalizá-las a seu favor.

O NH tenta forjar uma abordagem que se diferencie da teoria comportamentalista – e seu principal representante, o pluralismo – e a teoria estrutural-funcionalista, sobretudo o neomarxismo.Tanto o comportamentalismo (grupos e indivíduos) quanto o estrutural-funcionalismo (classes, sistema) são teorias "sociocêntricas", localizam na sociedade a fonte fundamental de poder social, afirmando, logo, que as instituições do Estado são apenas reflexo desse poder. Ao negar a determinação estrutural como explicação das instituições, o NH propõe uma perspectiva histórica para compreender por que mudanças sociais amplas têm conseqüências diferentes em diversas situações e países. Os neoinstitucionalistas:

> Tornaram-se ardentes defensores de uma causalidade social dependente da trajetória percorrida, *path dependence*, ao rejeitarem o postulado tradicional de que as mesmas forças ativas produzem em todo lugar os mesmos resultados em favor de uma concepção segundo a qual as forças são modificadas pelas propriedades de cada contexto local, propriedades essas herdadas do passado (Hall; Taylor, 2003, p. 200).

As instituições são percebidas como portadoras de legados de forças políticas e sociais históricas que as configuram, justapõem-se nelas diferentes lógicas de ordem política, cada qual com a sua própria base temporal. Este e outros conceitos, como momentos críticos, *feedbacks* positivos, contingencialidades, constituem elementos chaves para pensar a mudança institucional.

O conceito de dependência da trajetória quer dizer que, iniciado um percurso, uma instituição terá sempre os custos mais altos para revertê-lo. Ao longo de sua história, novos

momentos de escolha surgirão, mas um conjunto de fatores como a rede de externalidades, a cultura organizacional, as expectativas do atores historicamente constituídos atuam de forma a reforçar o curso iniciado tornando mais difíceis as mudanças institucionais (Fernandes, 2002). Como resume Thelen (1999), as decisões são constrangidas por trajetórias passadas, elas são sustentadas pelos interesses imediatos de grupos que se beneficiam dos resultados de uma atuação institucional particular e, por isso, resistem às mudanças para perpetuar a estrutura de oportunidades e privilégios.

Na seqüência, a idéia de momento crítico é central na proposta de dependência da trajetória. Momento crítico é entendido como um período de importantes mudanças nos âmbitos político e econômico derivados de reformas institucionais ou revoluções. Uma ordem de mudanças traz a possibilidade de modificação na trajetória institucional, de produção de um novo legado. Desse modo, o NH diferencia, no processo histórico, períodos de continuidade e momentos ou situações críticas, onde mudanças importantes podem criar bifurcações que conduzem o desenvolvimento por um novo trajeto (Hall; Taylor, 2003).

O posicionamento contrário às explicações monocausais e deterministas faz o NH apelar também para as contingências históricas na explicação dos trajetos das instituições. As irregularidades, em vez das regularidades, são buscadas para demonstrar os limites dos modelos baseados em causas universais. Embora os legados sejam duráveis, eles são vulneráveis a mudanças inesperadas, como acidentes (Immergut, 1998). A política é vista como um processo dinâmico que comumente produz conseqüências imprevistas, em que continuidade e mudança interagem em um processo progressivo que constituiria o dinamismo institucional. Para Thelen e Steinmo (1994), amplas mudanças no contexto social e econômico podem produzir variadas possibilidades de mudanças nas instituições, as quais podem compreender: 1) instituições previamente latentes repentinamente tornam-se salientes com implicações para o resultado político; 2) velhas instituições são colocadas a serviço de diferentes fins, novos atores podem vir a perseguir seus novos objetivos através das instituições existentes; 3) ocorrem mudanças nos objetivos ou estratégias perseguidos dentro das instituições existentes, dão-se mudanças nos resultados, com os velhos atores adotando novos objetivos dentro de antigas instituições; 4) os atores ajustam suas estratégias para acomodar as mudanças nas próprias instituições. “Instituições podem ser resistentes a mudanças, mas seus impactos sobre os resultados políticos podem mudar ao longo do tempo de formas sutis em resposta a mudanças no amplo contexto político e

socioeconômico". Por outro lado, a continuidade ou a persistência institucional estão fortemente associadas à existência de mecanismos de auto-reforçamento.[14]

A apresentação das idéias centrais do NH parece ter sido suficiente para demonstrar o quão rica e provocante poder ser a proposta desta corrente. Não há dúvida de que ela traz à luz importantes facetas de uma dimensão particular da vida política. Embora a falta de sistematizações e de teorias sólidas prejudique uma avaliação mais precisa das contribuições do NH, os estudos desenvolvidos acrescentam importantes idéias para a compreensão da dinâmica institucional dos órgãos ambientais.

Uma das principais contribuições do NH aos objetivos deste trabalho é desvelar o caráter político da atuação das instituições, chamando a atenção para o caráter discriminatório das instituições na vida política e para a história como recurso metodológico, visando compreender a dinâmica deste caráter ao longo do tempo. Desta forma, o NH questiona o caráter universalista e racional (com relação a meios e fins) das instituições governamentais. Objetivos formais ou oficiais consagrados em legislações e procedimentos administrativos, com a aspiração de uma racionalidade instrumental, seriam mais uma referência para a sua atuação, mas não a única e poucas vezes a principal.

O NH nos diz que a atuação das instituições é política, no sentido de que produz e reproduz resultados excludentes, seletivos e discriminatórios. Esta atuação pode mudar ao longo do tempo em função de mudanças significativas no contexto político e social - momentos críticos e contigencialidades – ou da luta entre os atores, mas sem necessariamente alterar os resultados políticos manifestos em uma determinada trajetória institucional (ordem de atores e interesses favorecidos). Portanto continuidades e mudanças compõem uma trajetória institucional em que a reprodução das assimetrias de poder na sociedade tende a seguir um movimento circular onde "instituições políticas afetam a distribuição de recursos na sociedade, que por sua vez afetam o poder dos atores políticos, que por meio disso, afetam as instituições políticas" (March; Olsen, 1984, p. 739).

[14] Ikenberry (apud Thelen, 1999) descreve dois mecanismos para explicar como instituições reproduzem um trajeto. O primeiro refere-se à estrutura de incentivos oferecidos pela instituição aos atores, uma vez que existindo instituições os atores adaptam suas estratégias de certo modo, ao mesmo tempo que reforçam a lógica de sistema (*feedback* positivo). O segundo mecanismo diz respeito aos efeitos distributivos das instituições. Dado que as instituições não são apenas mecanismos neutros de coordenação, mas refletem, reproduzem e ampliam padrões particulares de distribuição na política, elas facilitam a organização e fortalecimento de certos grupos enquanto desarticulam a marginalizam outros. Portanto, enquanto estes têm menos probabilidades de alterar trajetórias e os resultados políticos das instituições, os primeiros usariam o seu poder para manter os padrões de distribuição vigentes.

As instituições não operam no vácuo, mas interagem em um amplo contexto sócio-econômico e cultural que define em grande medida os parâmetros dentro dos quais atuam e se movem as instituições. Desta forma, as instituições poderiam ser entendidas como um momento intermediário e síntese (objeto de conhecimento) do caráter das relações sociais predominantes a se expressar em uma determinada área da vida em sociedade. Assim, a instituição é apresentada como uma síntese dos confrontos e lutas históricas entre interesses e expectativas políticas com relação ao seu desempenho e atuação. Na medida em que as instituições são elas próprias um terreno ou arena onde se estruturam essas batalhas, estas se encontram cristalizadas nelas (Thellen; Steinmo, 1994).

Por fim, o NH utiliza um conceito abrangente de instituições que inclui regras formais e informais e organizações - em especial, a dimensão organizacional das instituições estatais ficou bastante evidente na abordagem de Skocpol (1985). Um conceito abrangente de instituições permite considerar aspectos legais e organizacionais da instituição, bem como abordar instituições informais com grande peso na definição do funcionamento das instituições formais, a exemplo, no caso brasileiro, do patrimonialismo. Esta possibilidade também é reforçada pelo entendimento de que as instituições são portadoras de legados de forças políticas e sociais históricas e que, portanto, justapõem-se nelas diferentes lógicas políticas modernas e tradicionais.

Contudo ao NH são atribuídos vários limites, dos quais alguns interessam expor. Um limite de ordem mais geral e histórico diz respeito às transformações políticas e econômicas recentes. Segundo Remmer (1997), as análises institucionais recentes indicam limites de uma área em formação em um contexto em profunda e dinâmica mudança. O processo de democratização política e as reformas liberais do Estado nos anos 90 orientam um processo tenso e inacabado de reformulação dos Estados. Neste contexto, as análises institucionalistas enfrentam problemas como o de estarem apegadas em demasia ao contexto nacional e pregar a relativa autonomia das instituições como função causal num momento em que os constrangimentos da economia internacional têm estreitado diretamente seu campo de opções políticas.

Porém, as críticas ao NH que mais interessam nesta construção referem-se à necessidade do uso maior e mais coerente de concepções de teorias macro-estruturais devido à insuficiência do foco sobre as instituições.[15] Isto se revela principalmente, como influência da vertente pluralista

[15] "(...) não pode ele [NH] próprio oferecer uma teoria de longo alcance das relações entre instituições e seus ambientes, ou uma base para interpretar o significado ou a provável duração da persistência institucional, como ele

das relações Estado/sociedade, na falta de uma definição sólida sobre a origem do poder na sociedade (Marques, 1997; Rothstein, 1990)[16].

O problema da deficiência na análise da persistência institucional é uma outra conseqüência da falta de uma estrutura macroteórica coerente. Esta deficiência está relacionada às restrições do conceito de dependência da trajetória que dá uma grande importância às relações imediatas da instituição. A abordagem do NH tem dificuldade em captar os condicionamentos que influenciam uma determinada trajetória situadas para além das características da instituição e dos interesses imediatos em torno de uma atuação particular. Essa postura, ao não considerar outros fatores que interferem na trajetória da instituição como a lógica de funcionamento da sociedade e as restrições impostas às atividades do Estado, por exemplo, reduzem o alcance das análises do NH. Segundo, a dependência da trajetória e os *feedbacks* positivos tendem a ser deterministas e obscurecer o conflito na base na dinâmica da persistência das instituições, tendo pouco a dizer sobre o processo de mudança política (Thelen, 1999). O problema aqui é o não reconhecimento da importância dos objetivos e demandas contraditórias em torno das atribuições oficiais das instituições e como isso influencia uma dada trajetória. A trajetória é também um posicionamento possível com relação a atribuições políticas contraditórias definidas socialmente para uma instituição. Ao não ressaltar o caráter contraditório das instituições, a idéia de dependência da trajetória tende a marginalizar a necessidade e o empenho das instituições na legitimação de uma atuação e desempenho políticos. Na medida em que as instituições são vistas como conformações ancoradas no contexto social e político relativamente estável, a legitimidade dos resultados políticos e das instituições não é um problema para o NH. Cammack (1992), por exemplo, conclui que onde a persistência de instituições disfuncionais pode ser identificada, ela pode não ser explicada em termos intrínsecos às características das próprias instituições. Isto indicaria a necessidade de situar os argumentos neoinstitucionalistas no contexto de uma compreensão das mudanças de longo prazo embasada em uma estrutura macro-teórica. O que pode levar a afirmar

---

não pode dizer-nos se as relações entre as instituições em questão e seu ambiente são em algum sentido problemáticas". Cammack (1992, p. 425-26).

[16] "Não ficam muito claras, nas análises na perspectiva [NH], as origens do poder político e, por conseguinte, a hierarquia dos processos e atores a privilegiar. Como conseqüência, todos os processos e agentes são considerados relevantes, adotando uma postura quase completamente aberta para escolhas analíticas *ad hoc*, assim como nos estudos da perspectiva pluralista e ao contrário do paradigma marxista" (Marques, 1997, p.81). Assinalando também a insuficiência da teoria institucional para compreender a importância das instituições políticas, Rothstein (1990, p.51) adverte que é necessária uma teoria sobre que tipos de instituições são importantes para que questões. Ele usa as teorias marxista e institucional juntas, a primeira para identificar os agentes e as instituições importantes e a segunda, para explicar como e por que elas fazem a diferença.

que, da mesma forma, a debilidade de uma instituição é um fenômeno que deve ser compreendido não apenas em função dos benefícios imediatos a certos grupos, mas também em relação às coordenadas institucionais mais amplas da sociedade.

A ênfase nas contingências e diferenças contextuais, mais do que nas regularidades, faz com que o NH assuma a ação de diversos fatores macro-estruturais como os vínculos entre Estado e Economia, mas não explore detidamente os efeitos deles em diversos casos. Em geral, ele não consegue ultrapassar a dimensão imediata da luta política conjuntural e do aspecto institucional do aparelho do Estado. Reconhecer a autonomia do Estado, sua realidade institucional, não pode impedir que se coloque a questão: que relações sociais as ações do "Estado autônomo" reproduzem? Codato e Perissinoto (2001) argumentam com razão que o problema do "poder do Estado" é distinto do problema do poder do "aparelho estatal". "Enquanto este último refere-se à dimensão institucional, aquele procura identificar as relações sociais que são prioritariamente garantidas através das 'políticas públicas' promovidas pelo Estado", o que também remete ao vácuo político-moral ou normativo do NH.[17]

Em suma, embora o NH privilegie o interesse e o poder no estudo das instituições - o caráter discriminatório das instituições e o seu papel de criar o contexto estratégico para reprodução de relações assimétricas de poder - a imprecisão e indefinição com relação a uma lógica geral de conceber a sociedade restringe a explicação da continuidade de certos padrões institucionais. O fato de a dependência da trajetória, como uma forma de explicar a persistência institucional, estar mais atenta às características das instituições e menos nas coordenadas e contradições gerais da sociedade e do Estado tende a reduzir a capacidade explicativa do NH.

[17] Uma preocupação essencialmente comparativa e compreensiva (weberiana) serve não só para afastar o NH de modelos normativos assumidos como rígidos e deterministas, mas também de um projeto normativo claro. Immergut (1998) percebe bem esta tendência quando afirma que, de uma perspectiva normativa, os trabalhos do neoinstitucionalismo oscilam entre a anarquia moral do pós-modernismo e o reducionismo da justiça social às coordenadas da estrutura social existente. E, portanto, ela reivindica um maior espaço no NH para estudos de caráter normativo sobre as relações entre poder e justiça. A falta de uma perspectiva moral faz com que o NH dê menos atenção aos problemas e às conseqüências dos resultados políticos em termos de justiça, da reprodução das assimetrias de poder, da desigualdade social. Daí a sensação de que o baixo desempenho de uma instituição e suas conseqüências não parecer ser um problema político nem teórico para o NH.

2.3.2 Neomarxismo

Buscarei dar uma maior consistência sobre a estruturação do ambiente social em relação a este funcionamento e ao papel político das instituições estatais a partir de algumas contribuições das teorias neomarxistas de Estado. Sem desconsiderar o caráter discriminatório das instituições, também defendido pelo NH, o objetivo é demonstrar a natureza das expectativas sociais nas sociedades capitalistas, ou seja, a anteposição das expectativas econômicas, e como elas são processadas nas instituições. Desse modo, é possível mais objetivamente o que estou designando por uma dimensão político-administrativa. Para isso é necessário, inicialmente, assumir uma noção de Estado e de suas principais relações com a economia em sociedades capitalistas.

Não pretendo reconstruir o debate sobre teorias de Estado, ou mesmo, sobre as várias vertentes neomarxistas sobre o Estado na sociedade capitalista. Para a finalidade desta pesquisa, parece suficiente apresentar algumas considerações centrais da proposta de abordagem neomarxista das instituições estatais, para em seguida discorrer sobre as contribuições específicas de Claus Offe a respeito dos critérios de ação político-administrativa à disposição das instituições. A intenção nesta seção é situar a atuação e o desempenho das instituições estatais em relação às coordenadas centrais do "meio" social, a sociedade capitalista.

A teoria política pluralista, em sua concepção de Estado como um campo neutro de debate, é, de algum modo, a ideologia oficial das democracias políticas. Apoiada no princípio central de liberdade individual, o pluralismo reivindica para si o direito exclusivo da própria democracia (Carnoy, 1990). Como uma parte significativa dos neoinstitucionalistas, os marxistas não aceitam versões pluralistas de que o Estado seja neutro, "um programa, vazio" a serviço do bem comum, onde diferentes grupos de interesses e o povo definem, em geral, as políticas públicas. Na literatura neomarxista, o Estado tem caráter de classe, as relações Estado-capital são marcadas pela subordinação do primeiro ao segundo, embora seja admitida uma "autonomia relativa" das instituições. Nela, ao contrário do neoinstitucionalismo, a luta política está sujeita a uma margem pequena de contingência ou não existe (Marques, 1997).

O surgimento das teorias do Estado de inspiração marxista, nas décadas de 60 e 70, buscava sistematizar e atualizar as relações entre o econômico e o político nas sociedades capitalistas, sobretudo, nos países industrializados. Esta abordagem se caracterizou por diversas

correntes internas e divergências internas[18]. Combinando contribuições de diversas tradições teóricas como a teoria dos sistemas, o materialismo histórico, a teoria das organizações e a teoria da decisão racional, Claus Offe desenvolveu uma abordagem política do Estado sem abrir mão de considerar o papel econômico do mesmo em uma sociedade capitalista.

Seria difícil descrever a sociedade capitalista em todos os seus contornos e formações históricas. Uma boa descrição das características centrais da sociedade capitalista é feita por Giddens (2001): a) ordem econômica que serve de base principal da produção de bens e serviços, da qual depende globalmente a população dessa sociedade; b) o ciclo investimento-lucro-investimento é conjugado com mão-de-obra e mercados de produção transformados em mercadoria; c) essa separação ou isolamento baseia-se na existência da propriedade privada dos meios de produção; faz, pois, parte do processo mais vasto de transformação em mercado que cria a propriedade privada e a ausência de posse de bens, que são necessários para vender seu trabalho como força de trabalho; d) a separação de Estado e economia ao nível de ordens institucionais é marcada, nas sociedades capitalistas, por alinhamentos institucionais complexos entre as atividades do Estado e as da propriedade privada; e) o "Estado capitalista" pode ser utilizado como sinônimo de "sociedade capitalista", porque o Estado-nação e os mecanismos que definem os seus limites são intrínsecos, e não acidentais à natureza do capitalismo.

Como sugere a descrição acima, a separação entre Estado e instituições privadas não é fácil de ser feita. O Estado capitalista é:

> uma rede historicamente acumulada de formalismos jurídico e institucionais que abrange e condiciona (quase) todos os processos e interações que ocorrem numa sociedade.... o Estado (capitalista é) a estrutura dessas sociedades históricas que se reproduzem através da concorrência e da produção exploratória de mercadorias (Offe, 1976 apud Carnoy, 1990, p.171).

o autor descreve o Estado, antes de tudo, como um administrador das crises capitalistas, ao mesmo tempo que se apresenta como um árbitro neutro, como advogam os pluralistas. Crises periódicas surgiriam da contradição básica da produção capitalista entre a crescente socialização

[18] Diversas divergências internas moveram os debates do neomarxismo. Por exemplo, para ficar em uma das mais gerais, Gramsci, Althusser e Poulantzas, por exemplo, acreditavam que o papel fundamental do Estado está mais no campo ideológico e repressivo do que no econômico, enquanto que, para Claus Offe e outros participantes do debate alemão da época, em especial os "derivacionistas", a lógica econômica capitalista tinha mais capacidade de explicar o funcionamento do Estado.Uma das principais diferenças entre a teoria dos "derivacionistas" e a proposta de Offe se dá em torno da questão sobre o grau de autonomia do Estado em relação à lógica econômica, ou se o político pode ser tomado como um objeto de análise autônomo e específico e não apenas como servindo exclusivamente à fração monopolista do capital. Offe é favorável à primeira posição, sendo a autonomia relativa um dos principais pressupostos de sua abordagem do Estado. Ver mais sobre o assunto em Carnoy (1990), Araújo e Tápia (1991), Offe (1984).

da produção e a continuidade da produção privada, da tendência de queda da taxa de lucros. Mais recentemente, a crise ambiental, originada da contradição entre um aumento significativo dos custos relacionados às condições de produção, pode ser adicionada a este rol de crises (Habermas, 1980; Hay, 1994). O Estado assume para si estas crises a fim de administrá-las, justamente porque, em geral, não dispõe de capacidade para "sozinho" superar restrições ou constrangimentos estruturais impostos à sua ação nas sociedades capitalistas.

Ao afirmar que o Estado não é um instrumento e nem está a serviço de uma classe contra outra, Offe explica que a estrutura e a atividade deste consistem na imposição da garantia duradoura de regras que institucionalizam as relações de classe específicas de uma sociedade capitalista. "O Estado não defende os interesses particulares de uma classe, mas sim, os interesses comuns de todos os membros de uma *sociedade capitalista de classes*" (1984, p.123). Nessas condições, o Estado, leia-se também os governos, deveria preencher quatro condições necessárias visando a sua reprodução:

a) a privatização da produção: o poder público está estruturalmente "impedido" de organizar produção segundo seus próprios critérios "políticos";
b) a dependência dos impostos: o poder público depende, indiretamente, através de mecanismos do sistema tributário, do volume da acumulação privada. Este representa um dos mais poderosos critérios de constrangimento do processo de tomada de decisão;
c) a acumulação como ponto de referência: como o poder estatal depende do processo de acumulação capitalista, sem ser ele mesmo capaz de organizar este processo, o interesse supremo e mais geral dos detentores do poder do Estado consiste em manter as condições e exteriorização de seu poder através da constituição das condições políticas que favoreçam o processo privado de acumulação. Isto, é claro, inclui a necessidade de proteger o processo econômico de demandas percebidas como ameaças, da concorrência "desleal", de reivindicações dos movimentos sociais e de trabalhadores, e como mostrarei mais no ponto 1.2., das demandas sócio-ambientais. Não são fundamentalmente os agentes do processo de acumulação que estão interessados em instrumentalizar ou capturar o poder estatal. São os agentes do poder estatal que, a fim de assegurar sua própria capacidade de funcionamento, obedecem, como seu mandamento mais alto ao imperativo da constituição e consolidação de um "desenvolvimento econômico favorável";

d) a legitimação democrática: sob as condições do sistema de governo parlamentar-democrático, um agrupamento ou um partido político democrático só consegue se apropriar do poder quando encontra apoio majoritário, através de eleições. Como o caso do Brasil tem demonstrado, a legitimidade democrática pode ser bastante relativizada diante de uma cultura política autoritária.

Considerando essas condições, ou determinantes funcionais, o ponto de equilíbrio da normalidade na sociedade capitalista é obtido quando o Estado consegue realizar sua "política", lançando mão de um conjunto de estratégias mediante as quais produz e reproduz constantemente o acordo e a compatibilidade entre essas quatro condições do Estado capitalista. A tese apresentada por Offe (1984) é a de que a estrutura social descrita seria conseguida enquanto a articulação destes determinantes produzir a universalização da forma mercadoria.

As quatro condições apresentadas acima seriam uma forma de garantir a seletividade de classe de suas instituições. O privilégio de interesses particulares no funcionamento do sistema político tem uma relevante contribuição na idéia de seletividade das instituições políticas. Claus Offe (1984) desenvolve melhor esta idéia quando procura perceber as relações entre dominação de classe e sistema político. Tal seletividade é entendida como um conjunto de filtros que produzem realidades e "não-realidades", acontecimentos e "não acontecimentos". O conteúdo desta seleção compreenderia tanto operações e direcionamento coordenador e repressor, como operações seletivas divergentes, com caráter ocultador das duas primeiras. De acordo com Offe (1984), a estrutura interna do sistema de instituições políticas contém dois critérios de "seleção de interesses": a seletividade positiva e a seletividade negativa. À primeira, caberia selecionar os interesses compatíveis com os interesses globais da acumulação capitalista e favorecer a sua articulação, ou seja, aqueles que permitem ao processo de acumulação transcorrer sem problemas; e à segunda, caberia proteger o capital do conjunto de interesses anticapitalista. A seletividade negativa seria colocada em operação em quatro níveis que funcionam como filtros: a estrutura (regras jurídicas), ideologia (percepção seletiva de problemas e conflitos sociais), processo (procedimentos institucionalizados de formulação e implementação de políticas) e repressão (aplicação ou ameaça de atos repressivos pelos organismos incumbidos de tais funções).

Contudo limites são impostos às funções do Estado devido ao problema de conciliar dinamicamente os requisitos de acumulação capitalista, por um lado, e de legitimação, por outro, ou de conciliar as quatro condições vistas acima. A existência de um Estado capitalista pressupõe a negação sistemática de sua natureza como um Estado Capitalista. "O Estado capitalista está

constantemente tentando reconciliar e tornar compatível a necessidade de manter tanto a acumulação quanto a legitimidade com a sua estrutura interna, ou modo de operação (burocracia)" (Carnoy, 1990, p.179). Daí ser razoável esperar que o Estado venha a desenvolver e colocar em ação mecanismos e estratégias para manter a legitimidade em níveis considerados aceitáveis.

Parece claro que Offe compartilha da tradição que dá destaque aos efeitos discriminatórios das instituições. Como afirma o autor, uma teoria crítica das instituições tem como tarefa não apenas demonstrar o traço quase natural das instituições de excluir ações, mas o caráter discriminatório e interessado dessa unilateralidade, ou seja, o fato de favorecer com vantagens determinados atores e discriminar outros (Offe, 1989). Contudo ele avança em relação à teoria organizacional e ao neoinstitucionalismo ao oferecer uma noção de ambiente social, ou de sociedade, mais estruturada e estabelecer mais claramente a relação entre este ambiente e as instituições estatais, sem deixar de reconhecer a autonomia relativa das mesmas. Além disso, e dentro desta exposição, uma hierarquia geral entre interesses e instituições privilegiados também pode ser deduzida para melhor enquadrar a atuação e o desempenho político de uma determinada instituição pública.

Uma contribuição decisiva do autor para a compreensão de como são processadas as expectativas privilegiadas nas instituições política, além da própria idéia de seletividade, é encontrada no texto **Critérios de Racionalidade e Problemas Funcionais da Ação Político-Administrativa**. Mesmo tendo sido escrito em 1974, este texto contém idéias de grande validade para a compreensão do funcionamento das instituições estatais atualmente[19], principalmente por abordar estas instituições em relação às feições estruturais das sociedades capitalistas. No referido artigo, o cientista político alemão traz importantes acréscimos para a compreensão da dinâmica das instituições governamentais num sentido mais próximo daquele que pretendo adotar aqui. Faz isso, em primeiro lugar, ao dar atenção para a dimensão organizacional ou burocrática das instituições e, em segundo, politizando a sua ação em um ambiente social capitalista. Com isso, Offe oferece um solo mais firme para pensar o desempenho institucional a partir das expectativas de interesses sociais relevantes que compõem o ambiente social em que a instituição atua: fica mais evidente a dimensão político-administrativa desse desempenho. A autonomia e a importância das instituições são relativizadas quando inseridas neste quadro, mas continuam a cumprir um papel específico no processo político.

[19] Sobre a atualidade das idéias desse período ver os trabalhos de Marques (1997) e Martins (1996).

No texto citado, Claus Offe afirma que a impossibilidade de garantir que uma racionalidade burocrática legal seja funcional, "racional", a maior parte do tempo, à dinâmica da sociedade capitalista, exige o uso de um critério alternativo para a ação político-administrativa: – o sócio-estatal. Este não estaria mais orientado, principalmente, por leis e princípios burocráticos, mas pelos fins e efeitos políticos que se deseja alcançar. A fricção dessas duas racionalidades, que não podem ser abandonadas, sujeitará a ação político-administrativa a um terceiro critério ou teste, que é o do consenso político. Contudo o que Offe chama de um "conceito de racionalidade tridimensional e contraditório decisivo para a ação administrativa" – a conformidade às leis, a efetividade funcional e o consenso político - conduz a vários problemas que exigirão a busca de outras formas de legitimação que não as legais e de mecanismos de controle que neutralizem ou diminuam o impacto dos riscos que ameaçam e confrontam a eficiência da ação. Riscos e crises, em última instância, resultantes das tentativas de harmonizar as funções estatais contraditórias de ordenamento e legitimação.

Portanto a eficiência ou eficácia de uma instituição, neste caso, não é definida pelo respeito estrito às regras (leis) e procedimentos e sim "pela realização de funções e pela tentativa de provocar efeitos" organizando de forma variável seus próprios *inputs* e premissas. "Ela é eficiente na medida em que o faz com êxito" (Offe, p. 221). Parece lógico que as funções citadas, ou requisitos funcionais, devem ser pensados em relação aos parâmetros gerais estabelecidos para o funcionamento do Estado capitalista, ou seja, a organização de um contexto favorável ao crescimento econômico em bases legítimas.

Como sublinha Offe, é possível concluir da relação entre esses dois critérios de racionalidade a existência de um importante dilema– bastante presente na política ambiental - com o qual as instituições se deparam: o ambiente não permite ao sistema administrativo desenvolver completamente aquele esquema normativo de racionalidade, que o mesmo ambiente exige. É importante chamar a atenção para este ponto. Embora a instituição goze de uma relativa autonomia, ela precisa desenvolver uma estrutura normativa que esteja, pelo menos a maior parte do tempo, em harmonia com os imperativos de seu meio social e econômico. As formas de fazê-lo podem variar bastante ao longo do tempo, como o grau de vinculação da ação político-administrativa aos preceitos legais, mas uma certa harmonização com os requisitos dominantes no meio social é uma condição essencial a ser preenchida para a persistência de uma determinada instituição.

O abandono parcial da racionalidade político-administrativa legal-burocrática resolve alguns problemas nas relações centrais com o meio social, mas cria outros. Se, por um lado, preceitos jurídicos precisam ser vistos como contingentes - a ação administrativa precisa manter uma relação reflexiva com a legalidade -, por outro, eles não podem ser totalmente desprezados. Apesar do crescente envolvimento da administração com programas "finais", ela não consegue liberar-se do seu vínculo "condicional" com as premissas legais. Isto porque estas constituem os seus fundamentos formais e fiscais. "Resulta daí a interpenetração e o cruzamento de dois critérios. A ação administrativa precisa ao mesmo tempo ser adequada à norma (primeiro critério) e adequada à função teleológica (segundo critério) [o que passa a exigir dela uma estratégia de dupla-legitimação]" (Offe, 1984, p.222). Para o autor esta situação gera diversas dicotomias[20] nas instituições que têm, porém, a base comum que:

> é dada pelo fato contraditório de que o Estado em uma formação social capitalista vive, por um lado, uma existência a parte e limitada em suas possibilidades de disposição e cuja identidade é supervisionada pelos juristas, mantida em sua coesão por técnicas centralistas e financeiramente alimentada pelo volume de impostos; e precisa, por outro lado, e de forma crescente, organizar e regulamentar ele próprio o contexto funcional sócio-econômico. [...] Em vista desses problemas estruturais tudo parece indicar que a procura de estratégias novas e adequadas para a solução de problemas no interior da administração, reduz-se a acentuar um ou outro lado desse dilema, sem poder resolvê-lo como tal (1984, p.222).

Quando critérios da política administrativa sócio-estatal e os administrativos legais entram em choque, ou seja, quando a substituição do segundo pelo primeiro é questionada, é necessário recorrer a outras instâncias de apelação para legitimar a ação executiva que não sejam as legais. Com isso, entra em cena a última fonte de critério da ação político-administrativa: o consenso político. Nesse caso, a administração se coloca na dependência de legitimações extra-legais, uma vez que deixou de orientar-se pelos *inputs* jurídicos, "a política se torna dependente ou de concepções ordenadoras substancializadas e supra-legais[21], ou de processos consensuais empíricos." O que passaríamos a observar é uma

> pressão específica que incide sobre a administração no momento em que a obrigatoriedade das normas jurídicas é por assim dizer posta entre parênteses, a pressão para que ela complemente a legitimação e poderes assegurados pela lei, com legitimação e poderes derivados, de forma imediata, de critérios de viabilidade e aceitabilidade política, contornando assim a forma jurídica (Offe, 1984, p. 223).

[20] Alguns dos exemplos dos citados por Offe (p. 222) referem-se à ambigüidade entre a orientação para as despesas ou para as receitas no planejamento orçamentário; ao debate entre centralistas e descentralistas na organização da administração.

[21] Offe se refere às idéias ordenadoras como "sistema social livre e democrático", e "economia de mercado livre e social", de caráter prático *proibitivo* usadas quando se pretende denunciar e punir a violação de limites de uma esfera geral de valores da sociedade. (Offe, p. 225).

O que passa a estar em jogo é a capacidade da instituição de poder apoiar suas ações na disposição de grupos sociais interessados em determinadas ações e amenizar as resistências de interesses de oposição.

Por fim, os problemas enfrentados para a produção de uma "correta" ou "adequada" ação político-administrativa no contexto das sociedades capitalistas e do Estado revelam as complicações e a incapacidade político-administrativa de fazer coincidir as funções de ordenação e intervenção com sua indispensável necessidade de consenso. Offe apresenta dois mecanismos que podem ser utilizados para obter essa harmonização, a substituição do consenso pela assessoria da ciência (especificamente as sociais), trocando-se os riscos imprevisíveis da politização pelo discurso legitimado (porque competente) da ciência e a geração de uma imagem de realidade em crise, seja ela real ou fictícia. As crises simplificam as situações decisórias, substituindo o consenso, fornecendo critérios claros do que pode (e deve) ser feito e postergando reivindicações que não cabem no quadro de referência da crise.[22]

Em síntese, o problema da ação político-administrativa é o de estar exposta a esses três critérios/testes contraditórios ao mesmo tempo, necessitando harmonizar seus fundamentos jurídicos, suas funções e os interesses de seus clientes e grupos de referências. Seria possível esperar que neste processo as mais variadas combinações entre as respostas a estes testes ocorressem. Elas poderiam assumir formas de um desempenho institucional em que o atendimento a determinados requisitos funcionais e relevantes interesses sociais se caracterizasse por um distanciamento expressivo dos fundamentos jurídicos e a vigência de práticas "irracionais" e de patologias burocráticas persistentes. Uma vez que este quadro expressaria um desnível entre o esquema normativo da administração e as exigências funcionais externas, tal situação não poderia ser resolvida "através de uma reforma administrativa, mas somente através de uma 'reforma' daquelas estruturas do meio que provocam a contradição entre estrutura administrativa e capacidade de desempenho" (Offe, 1984, p.219).

As contribuições do neomarxismo, em especial, de Claus Offe, permite-nos avançar na discussão sobre as relações entre expectativas e atuação institucional nas sociedades capitalistas. Offe apresenta uma compreensão de instituição muito mais complexa e completa do que as

[22] Esses dois mecanismos também possuem limites. A ciência pode produzir mais alternativas de ação do que é capaz de resolver com seus próprios meios, transferindo à administração responsabilidades adicionais, e a referência a uma crise é válida quando prevalece uma interpretação funcional, anômica, em que não existem culpados. Quando interpretações causais se interpõem, a simplificação acaba conduzindo mais à polarização do que ao consenso (Offe, 1984, p. 230).

perspectivas organizacional e neoinstitucionalista. Ele não deixa de considerar, contudo, uma certa dinâmica administrativa das instituições – evidenciando os seus limites com a sua politização - nem o seu caráter discriminatório, quando assume uma tendência no exercício do poder do Estado e privilegiar interesses gerais do capital.

Uma das principais contribuições do neomarxismo de Offe é uma noção mais clara sobre as relações entre instituições e os meios social e econômico em sociedades capitalistas, deslocando a definição de desempenho institucional para a sua face de interação da instituição com a sociedade. O ambiente ou o meio social assume maior peso na definição de um determinado desempenho desejado. Isto permite situar a instituição numa dinâmica mais ampla da sociedade, em que ela deve lidar com certos constrangimentos e encarregar-se de determinados problemas cuja solução depende mais do meio onde está inserida do que dela própria.

Assim, é possível progredir não só ao tematizar e politizar os dilemas e problemas com os critérios de ação institucionais do ponto de vista da dinâmica interna das organizações públicas, mas também enquadrando tais critérios nas coordenadas centrais das sociedades capitalistas. Com isso, tem-se uma noção de desempenho institucional mais calcada nas expectativas dos interesses econômicos. As instituições estatais são atravessadas e devem lidar, em alguma medida, nas diversas instâncias e setores onde atuam, com expectativas gerais da sociedade capitalista, expectativas estas que se apresentam na forma de critérios de racionalidade para o Estado.

Trazendo para os objetivos desta investigação, se as expectativas podem assumir a forma de critérios de racionalidade, conforme Offe define-os, é possível concluir também que a atuação das instituições ambientais seja fortemente condicionada por requisitos que comungam com a função geral de criar e garantir um contexto social e natural favorável à acumulação capitalista em bases legítimas. Mais precisamente, os conteúdos destes requisitos (expectativas) estariam intimamente relacionados às condições gerais de funcionamento do Estado nas sociedades capitalistas (a privatização da produção, a dependência dos impostos, acumulação como ponto de referência e a legitimação democrática). Os requisitos econômicos não são apenas parâmetros gerais de ação, como também referências rígidas que se apresentam como constrangimentos para a atuação e desempenho institucional.

Por conseqüência, é possível aceitar que os interesses ou expectativas gerais dos atores econômicos encontram formas privilegiadas de se fazerem valer na atuação das instituições. Isto não acontece apenas, nem principalmente, com a captura de agências por grupos e partidos, a instrumentalização ou influência de grupos e classes nas instituições, como tendem a sugerir o

neoinstitucionalismo e a teoria organizacional. Os imperativos que sustentam a economia de mercado estão consagrados nas macro instituições, ou em preceitos constitucionais e demais emaranhados de legislações, que, forjadas historicamente com e pelo poder político, constituem "geneticamente" uma concepção, operação e manutenção do Estado Moderno relativamente compatível com as suas necessidades. Como as contradições sociais atravessam as instituições estatais, é razoável supor que estas tendam a perseguir objetivos contraditórios, como, por exemplo, em preceitos constitucionais que estabelecem como finalidades do Estado assegurar a livre iniciativa, a propriedade privada e a justiça social, o crescimento econômico e o equilíbrio ambiental.

2.4 A DEBILIDADE COMO DESEMPENHO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO ESPECÍFICO NO ESTADO CAPITALISTA

Conforme já afirmei, a debilidade institucional aqui é tomada como um desempenho institucional específico e persistente. Parti da premissa geral de que o desempenho institucional é resultante da combinação da atuação de uma instituição e das expectativas contraditórias em torno dela.

Abaixo, a título de síntese, retomo algumas idéias centrais da exposição feita até aqui para, em seguida, definir uma proposta geral de entendimento da debilidade como um desempenho institucional específico.

Como indiquei, na teoria organizacional e, principalmente no NH, instituições surgem, em geral, de conflitos e de contradições, com o objetivo de canalizá-los, coordená-los e estabilizá-los. Diversas e conflituosas expectativas, portanto, são criadas em torno de sua atuação e desempenho e que, em geral, fazem-se representar nos objetivos da instituição. Desse modo, a definição de um desempenho, eficaz ou não, depende da posição do ator e de seus interesses em relação às atribuições centrais da instituição. Ou seja, a definição de eficácia institucional é relativa e fundada nos valores e interesses de quem avalia, embora, com objetivo de ocultar as contradições em jogo, essas avaliações nem sempre se apresentem de antemão.

A assimetria de poder entre os atores envolvidos no conflito faz com que eles reproduzam essas desigualdades na capacidade de influenciar na criação e atuação das novas instituições.

Regras e estruturas formais e informais conformam um espectro de resultados viáveis, aumentando a probabilidade de algumas demandas prevalecerem em detrimento de outras. Ou seja, instituições incorporam e excluem atores e seus interesses em sua atuação.

O conceito de Estado identificada com a abordagem neomarxista proporciona uma noção de desempenho das instituições, em que os interesses capitalistas ocupam uma posição privilegiada em relação aos demais atores da sociedade no atendimento das suas expectativas econômicas e políticas na atuação das mesmas. A instituição pública, como parte constituinte do Estado, mantém uma relação de interdependência com os demais grupos desta sociedade, não apenas e fundamentalmente para reunir recursos escassos, mas porque "seus interesses últimos são comuns, ou seja, a manutenção da acumulação privada da qual depende" (Gouvêa, 1994, p.72). Esta dependência pode ser estendida a todo o sistema social e político. Parece razoável supor que o desempenho de uma instituição reflita, mesmo de uma maneira genérica, tais expectativas ou, pelo menos, não as contrarie na maior parte do tempo. O caráter estrutural das relações de afinidade entre Estado e o sistema econômico faz com que, mesmo que em diferentes graus, todo aparato público – poderes judiciário, legislativo, além, é claro, do executivo – dê em suas decisões uma atenção especial às repercussões de suas ações para o bom funcionamento geral da economia.

Isto não implica dizer que as instituições respondem automaticamente aos interesses da classe capitalista. A convergência entre os interesses da classe propriamente capitalista e da burocracia capitalista muitas vezes é ambivalente e às vezes contraditória (Martins, 1985; Marques, 1997).[23] Portanto outras expectativas, com seus interesses e lógicas de ações próprias, podem conviver com as capitalistas e as de caráter universalista na atuação de uma instituição. Contudo é importante ter em conta que estas lógicas em geral se desenvolvem integrada e subordinadamente, logo com alguma funcionalidade, à economia capitalista. As afinidades sistêmicas fazem com que os representantes do setor econômico sejam os parceiros preferenciais dos agentes do Estado e de outros atores políticos. Daí serem mais freqüentes alianças ou

[23]A idéia de classe, se indica a concordância sobre referências gerais sobre o funcionamento da economia e da sociedade, também esconde uma grande variedade de diferenças como as relacionadas à especificidade dos setores econômicos, dos posicionamentos pessoais, políticos e ideológicos. A disputa eleitoral entre diversos grupos representantes de diferentes setores e empresas concorrentes leva os governos eleitos a tratarem diferentemente os grupos econômicos. Muitas vezes, a integridade da legitimidade do Estado exige que ele seja capaz de punir seletivamente frações ou capitalistas individuais. Políticas públicas de interesse do setor econômico dependem também dos funcionários do Estado, da sua motivação, competência e interesses pessoais e de grupos que se cristalizam na atuação e cultura das instituições. Com relação a este aspecto, uma variável importante para se entender o funcionamento das instituições brasileiras é a cultura política patrimonial. Todos estes fatores, além de grandes mudanças econômicas, políticas e sociais, são fontes de contingências que dão ao processo político uma dinâmica tensa e particular.

"coalizões dominantes" nas instituições públicas formadas por ocupantes de cargos eletivos e comissionados e técnicos estatais com setores do capital do que com movimentos contestadores ou "anti-capitalistas".

A atuação e desempenho das instituições geralmente se apresentam na forma de objetivos e funções contraditórias e constrangimentos para cumprimento de atribuições oficiais. Embora possamos afirmar a existência da contradição geral do Estado, de afirmar e negar o seu caráter de classe, ela pode se manifestar de diversas formas e intensidade. Contradições podem ser encontradas nas políticas orçamentárias, nas políticas econômicas, nas políticas sociais ou ambientais. Entretanto as instituições se localizam em diferentes posições com relação às contradições estruturais do Estado, o que, em parte, influencia o conteúdo de suas funções, como sugere uma leitura das seletividades positivas e negativas de Offe. Instituições fiscais e aquelas ligadas ao fomento às empresas, exportações, infra-estrutura tenderiam a concentrar mais funções compatíveis com os interesses globais da acumulação capitalista e favorecer a sua articulação. Já nas instituições onde prevalecessem atribuições - tornadas oficiais nas lutas e processos de legitimação democrática ou não - que ameaçassem esses interesses relacionadas à repressão, controle e regulação das atividades econômicas, em favor de interesses de minorias, direitos e bens coletivos e difusos, a exemplo dos ambientais, predominaria uma seletividade negativa (proteger o capital do conjunto de interesses anticapitalista). As segundas são tão importantes quanto as primeiras, embora, devido ao maior acirramento das contradições, possam implicar em um maior desgaste em termos de legitimidade para os governos e instituições. Um bom exemplo disso são as instituições reguladoras, como as ambientais, de telefonia, de energia elétrica, de direito econômico (Bello, 2005).

Instituições também são criadas para absorver e equalizar demandas e expectativas insurgentes [24], originadas nas contradições do modo de produção capitalista. Poder-se-ia dizer que são nelas que as contradições do Estado e da sociedade capitalista e o caráter universal de alguns direitos – quase sempre impingidos ao Estado – alcançam o seu maior contraste. As instituições ambientais, como veremos mais adiante, historicamente têm lidado com este problema.

[24] Sobre este processo, é interessante destacar que o caráter contraditório e dinâmico da política e da cultura lhes atribui uma nuança de tensão permanente, onde continuamente possibilidades são criadas ou inviabilizadas (Willians, 1979); uma operação seletiva na qual determinadas forças sociais organizam-se para manter ao longo da história, sob diferentes formas, práticas e instituições que assegurem sua dominação, contra iniciativas insurgentes fundadas nas contradições, no caso deste trabalho, sociais e ambientais, das primeiras.

Esse fato reafirma o papel das instituições de administrar crises rotinizando conflitos (Miliband, 1972), ou seja, tratá-los de forma que eles alcancem formas "razoáveis" de encaminhamento segundo as expectativas dominantes no sistema social, em vez de resolvê-los. Assinala também a tensão permanente em torno da atuação das instituições e, como apontou Offe, a importância do problema da legitimidade para os governos que devem construir o consenso em torno de leis que devem ser afirmadas, defendidas, por um lado, e relativizadas e negadas, por outro.

Uma vez que o Estado se apresenta como um ator neutro e defende o caráter público e técnico de suas decisões e intervenções, as intenções e seletividades reais e constrangimentos que movem o seu funcionamento só raramente se revelam num primeiro momento. Nesse caso, o vestígio mais importante para identificar e acessar o desempenho das instituições débeis ao longo do tempo é a sua face mais visível: a estrutura de recursos, ou sua capacidade institucional. A premissa básica é que existe um grau considerável de correlação entre a natureza das expectativas priorizadas - as funções sócio-estatais a serem realizadas - e os meios de atuação de uma instituição e, logo, com o seu desempenho. A alocação política de recursos pode ser um importante indicador do grau de prioridade ou de contra-prioridade de uma instituição e, sendo assim, do seu caráter político-administrativo.

Parece razoável imaginar, sobretudo de uma perspectiva burocrática e tecnocrática, que quanto mais recursos disponha uma instituição, mais possibilidades ela tem de construir consensos e cumprir determinadas funções que demandam pessoas qualificadas e tecnologias modernas de alto custo. Mas, no contexto descrito, a "autonomia" ou capacidade para realizar suas funções oficiais depende menos da estrutura de recursos materiais e mais do tipo de inserção da instituição em relação a expectativas sociais dominantes.

A partir do exposto até aqui, já é possível ter uma versão da noção de debilidade institucional fundamentada e relativa às contradições do Estado nas sociedades capitalistas.

Na condição de um tipo específico de desempenho, a debilidade institucional denotaria um caso em que o grau de contradições inscritas nas atribuições formais da instituição e nos requisitos do ambiente social atinge um nível de acirramento em que seus objetivos oficiais só podem ser concretizados de forma incipiente, ou não concretizados. Nesse quadro, pode ser admitido um desempenho tendencialmente baixo e persistente.

Uma indisposição geral com essas instituições e políticas se formaria, dando um conteúdo para a "falta de vontade política", que se traduziria por sua vez, fundamentalmente, de duas

formas: no controle das ações devido o caráter ameaçador das atribuições elementares da instituição, e, conjugadamente, na carência geral de recursos de poder, inclusive de *status* político institucional.

No contexto das sociedades capitalistas, a debilidade institucional é mais provável nos casos em que os objetivos oficiais de uma dada instituição entrem em choque com a lógica geral de funcionamento destas sociedades. Portanto parece lógico deduzir que instituições débeis estão fortemente associadas àquelas em que, apesar do caráter universal e de interesse público de seus mandatos, funções seletivas negativas – proteger o capital global contra os interesses e conflitos anti-capitalistas – predominariam.

Na proposta de Offe, numa racionalidade sócio-estatal, a eficácia é definida pela capacidade de realizar funções (eficácia funcional), o que não implica necessariamente, e muitas vezes contraria, a execução da legislação. Os resultados projetados (desempenho) da ação administrativa com base nas funções servem de critérios de avaliação para a ação administrativa interna e seu processo decisório e como base para determinar quais *inputs* precisam ser obtidos e usados. "*Inputs*" compreenderiam não só orientações normativas (na forma de legislações e mandatos) definidos pelo sistema político, mas todo conjunto de insumos - como recursos humanos, financeiros, informações, equipamentos e tecnologias - necessários para a instituição atuar satisfatoriamente à luz de suas finalidades oficiais. Assim, o dimensionamento da quantidade e qualidade dos recursos de poder, ou meios de atuação, está correlacionado às expectativas em torno das funções políticas que ela deve desempenhar. Isto parece óbvio do ponto de vista administrativo e lógico, mas, politicamente tem um sentido esclarecedor para os casos de debilidade institucional. Meios de atuação inadequados ou insuficientes nestes casos não seriam apenas devido à escassez de recursos e restrições fiscais, ou incapacidade dos gestores, mas seriam compatíveis com a consecução de uma eficácia funcional da instituição, desejada e perseguida por forças predominantes no sistema político e econômico.

Nesse sentido, é possível falar em uma ambivalência institucional em que e a persistência da debilidade indica a vigência, ao mesmo tempo, de baixa capacidade institucional (disfuncionalidades organizacionais, carência de recursos) e funcionalidade política. Os adjetivos forte e fraco, ou débil, devem, assim, ser relativizados e vistos no interior das atribuições e relações contraditórias que movem as instituições. Ser fraco ou débil também requer empenho, esta pode ser uma condição aceitável nesta lógica de argumentação.

Embora a letargia, o anacronismo, as irracionalidades administrativas componham a imagem da instituição débil, esta não é uma situação dada, mas é dinâmica e tensa. Como os conflitos e contradições em torno de problemas reais não podem ser resolvidos satisfatoriamente, as respostas às denúncias e contestações e crises tenderiam a requerer uma operação ativa e contínua de legitimação. Um alto grau de subversão das regras formais, de debilidade e persistência institucional poderia ser aceito desde que exista algum consenso político e social em torno de determinados processos e resultados. A transgressão de regras formais depende da combinação da aplicação ativa de operações da instituição para se legitimar e da predisposição de uma aceitação do meio social de tal desempenho.

Uma melhor ilustração e compreensão da dinâmica da debilidade institucional, contudo, depende de um olhar histórico desse processo, afinal as instituições interagem com um amplo contexto sócio-econômico, cultural, geográfico e historicamente situado. Sociedades capitalistas assumem diferentes formações de acordo com traços culturais e naturais, inserção na economia mundial e nível de desenvolvimento econômico. [25]

A consideração do caráter histórico do desempenho institucional requer que se considerem alguns pontos a esse respeito. Primeiro, o desempenho e a atuação das instituições devem ser situados em relação aos conflitos históricos que levaram à origem da instituição; isto implica em explicitar os conflitos e contradições centrais afetos a sua área de intervenção, em relação aos interesses sociais mais poderosos e em conjunturas e contextos concretos. Segundo, padrões de atuação e de desempenho institucionais, ou seja, padrões assimétricos de distribuição do poder social, tendem a persistir ao longo do tempo, mas devido a mudanças no contexto sócio-econômico, político e cultural podem apresentar modificações significativas tanto à estrutura de recursos quanto às expectativas em relação à sua atuação.[26] Dessa forma, identificar as condições de persistência ou não persistência de determinados padrões de desempenho em estudos históricos de instituições é fundamental para compreender a dinâmica do papel das instituições no processo

[25] Como diversos autores têm sugerido (Thelen; Steinmo,1994; Cammack,1992; Marques, 1997), uma abordagem NH não é totalmente incompatível com a neomarxista. Esta pode complementar a primeira e, nos casos em que prevaleça um determinismo econômico, o contrário seria importante para reconhecer uma dinâmica própria das instituições que, em geral, não transgride os limites do quadro exposto.

[26] "Aprofundamento histórico é também necessário para o estudo do estado por causa de uma outra característica que ele compartilha com muitas das estruturas societais com os quais eles estão entrelaçados: persistência e continuidade histórica. Isto é, o padrão básico de organização do estado e das relações do estado com grupos sociais persiste mesmo através de períodos de grandes crises e de tentativas de reorganização ou reorientação das atividades do estado." (Skocpol, 1985, p.349).

político. Contingências podem provocar movimentos imprevisíveis na dinâmica das instituições, contudo, mais provavelmente, dentro dos limites definidos pelas relações do Estado com a produção capitalista. Terceiro, a instituição é portadora de legados de forças políticas e sociais históricas, uma justaposição de diferentes lógicas de ordem política. Esta idéia importa diretamente para considerar a forte incidência de uma cultura política patrimonial na atuação das instituições brasileiras. Este será o objeto da próxima seção.

2.5 ADIÇÕES DA CULTURA POLÍTICA PATRIMONIAL À IDÉIA DE DEBILIDADE

É muito difícil tentar entender a atuação das instituições estatais no Brasil, ou de sua crônica baixa eficiência, ignorando os efeitos sobre as mesmas dos legados de uma cultura política patrimonial. Em diversos estudos, a cultura política patrimonialista é apresentada como estando fortemente associada à debilidade das instituições de um modo geral (Faoro, 1975; Buarque de Holanda, 1973; Schwartzman, 1982; Chauí, 1992) como obstáculo ao sistema partidário (Schwartzman, 1982; Avelino Filho, 1991; Seibel, 2001), e às políticas sociais e à cidadania (Werneck Vianna, 1989; Sales, 1994; Avelino Filho, 1991; Telles, 1994).

O conceito de patrimonialismo é uma derivação do tipo de dominação tradicional, desenvolvido por Max Weber, e usado para indicar formas de dominação política em que as esferas pública e privada se confundem com o predomínio da segunda. Nesta tradição, toda idéia de público é inspirada nas relações e interesses privados que têm como centro o poder discricionário patriarcal sobre a unidade familiar e seus agregados, os quais são totalmente submetidos à autoridade do senhor.

Recorrentemente acentuada nos debates sobre a reforma do Estado e a sua capacidade de regulação e de resolver problemas essenciais – mais recentemente, em respostas as contingências neoliberais e da globalização econômica –, a debilidade institucional relacionada a uma cultura política autoritária ainda é atual no Brasil. Nessa perspectiva, ela denota, genericamente, segundo Seibel (2001, p.92),

> A fragilidade das instituições públicas em exercer suas prerrogativas, em realizar as funções para as quais foram social e politicamente constituídas e organizadas. Esta fragilidade reflete uma impotência nas ações político-administrativas diante de um quadro

> de relações sociais e políticas complexas e de uma cultura política autoritária, privatizadora das decisões e da esfera pública.

O patrimonialismo é um importante legado de forças políticas históricas[27], com formas características de influência na atuação e desempenho das instituições e, quase sempre associada à "incompetência crônica" do Estado na gestão das políticas públicas, principalmente aquelas de recorte social. A abordagem histórica do patrimonialismo permite apresentá-lo como um critério político-administrativo particular com forte influência sobre o desempenho débil das instituições. Esta particularidade se resume no seu traço fundador que mescla a privatização do espaço e patrimônio público, autoritarismo e a incompetência crônica na gestão das políticas públicas, principalmente aquelas de recorte social. O granjeamento de vantagens pessoais, grupos, partidos, enfim, redes de fidelidade, se nutre dos recursos materiais do Estado e dos privilégios derivados de suas funções e prerrogativas. Estas relações podem se dar tanto na forma de realização de favores com fins eleitorais, como moeda de troca, ou como meio de auferir vantagens financeiras para os participantes (corrupção). Em ambos os casos criam-se vínculos de cumplicidade e interdependência.

Dado que os recursos e funções do Estado são vistos como fontes de riquezas e espaço de acomodação de compromissos, a serem capturados e apropriados de forma particularista, as instituições tornam-se espaços complexos para a análise e gestão racional. Constragimentos sérios são criados para a gestão racional da estrutura de recursos (financeiros, humanos e tecnológicos), e o planejamento e continuidade de programas.

> A história social, cultural, e política do Brasil aponta para dois mecanismos ou características da dinâmica de seu sistema institucional: por um lado, a fragilidade e rápida obsolescência a que são condenadas as novas instituições pela tendência a gerar vazios – na linha de comando, na aplicação efetiva de suas funções – ou à decadência - pela falta de recursos materiais ou políticos de sustentação ou por uso patrimonialista – e, por outro, a enorme disposição e flexibilidade com que são tratadas na criação de novas alternativas, geradas muitas vezes para ocupar estes vazios, sem chegar a substituir ou eliminar totalmente as velhas instituições." (Sorj, 2000, p.24).

Assim, não surpreenderia que em muitos momentos o problema maior do baixo desempenho das instituições não seja a escassez de recursos, mas a forma como eles são dispostos e apropriados.

[27]Na América Latina formou-se historicamente uma cultura política híbrida e contraditória. Princípios de origem européia e norte-americana como o universalismo, o racionalismo, o individualismo, o liberalismo vão sendo incorporados à cultura nacional como respostas a injunções exógenas, sem mudar concretamente sua índole autoritária. Assim, estes princípios convivem formal e subordinadamente com outros informais de uma ordem autoritária, sendo, talvez, o mais expressivo deles, o patrimonialismo (Rouquié, 1991).

Ao repelir critérios democráticos e racionais-legais de gestão do espaço público, o patrimonialismo demonstra sua eficácia em outra dimensão: no controle social e na distribuição de direitos e renda. A debilidade institucional, sobretudo nas áreas sociais, assume as vezes de mecanismos seletivos, que, à sua maneira própria de processar demandas, desmobiliza e esvazia os conflitos e forja fontes adicionais de legitimidade[28] na reprodução da desigualdade. Portanto esta forma de desempenho institucional tem uma função política ativa, ao mesmo tempo, na autoreprodução do patrimonialismo e na reprodução de relações de carência e privilégios, e dos elevados índices de concentração de poder político e econômico no país. A forte influência desses critérios sobre os processos político-administrativos designaria a vigência de uma democracia delegativa, segundo O'Donnel (1991), uma democracia tipicamente não consolidada e não institucionalizada, mas que pode ser persistente e caracterizada pela reduzida densidade de suas instituições e pelo acesso diferenciado e direto das elites ao processo decisório.

A vitalidade da lógica patrimonial vem sendo constatada atualmente no elevado índice de corrupção no país e na recorrência de registros de outros fenômenos de cunho patrimonialista.[29] O que só ratifica a sua versatilidade para se adaptar e descaracterizar idéias modernas de gestão, podendo incluir nesta lista as reformas de índole neoliberais do Estado e democráticas levadas a efeito na década de 90 (Seibel, 2001; Martins, 1997(b); Chauí, 2006).

A busca de uma explicação para a debilidade institucional em sociedades capitalistas fortemente marcadas por uma cultura política patrimonial na condução das instituições públicas, apesar da democratização formal e da vigência de valores liberais e de sua inserção no sistema capitalista global, é bastante complexa e multifacetada. Se a inobservância das regras formais impede o planejamento das ações dos atores, por outro lado, abre um amplo espaço de liberdade e flexibilidade na prática cotidiana para negociações e alianças, das quais estes atores aprendem a

[28] Uma interessante noção de legitimidade nas sociedades latino-americanas é dada por Rouquié (1991, p.98-99): "Se se define a legitimidade dos governos e do Estado como a capacidade de fazer com que todos respeitem as decisões, mesmo quando elas afetam os interesses de certos grupos e, especialmente, dos mais poderosos, pode-se dizer que a concentração do poder social torna, *ipso facto*, ilegítima toda medida que não reflita as relações de dominação, ou não esteja de conformidade com elas. (...) em cada sociedade latino-americana, em função de suas estruturas e história, existem limites variáveis de intolerância dos grupos dominantes e dos domínios reservados distintos, nos quais a intrusão do poder público não é aceita. Toda política que toca em zonas sensíveis acarreta a ilegitimidade do governo que a promulgou. Geralmente, tudo que afeta a verticalidade das relações sociais é considerado como subversivo e inaceitável pelos beneficiários do *status quo"*.

[29] Um exemplo: "Um estudo realizado pela Universidade da Califórnia mostra que 20% das verbas repassadas anualmente aos 5.560 municípios brasileiros"desaparecem". São cerca de R$ 7 bilhões por ano, desviados dos cofres públicos. Outro dado assustador vem do programa anticorrupção do governo, que, desde 2003, sorteou 376 cidades com menos de 450 mil habitantes e investigou suas contas: 73% delas apresentaram pelos menos um caso de corrupção" **Isto é Dinheiro**, Corrupção Endêmica, p. 11, 22 de jun. 2005, n 406.

usufruir, de acordo com a sua capacidade de mobilizar recursos de poder. Aqui, a reflexividade das instituições políticas é ativa também para garantir sua funcionalidade aos requisitos mais poderosos.

Com esta exposição, a noção de debilidade institucional é enriquecida com elementos contextuais e históricos, permitindo avançar para uma definição geral e final desse termo. Embora estes elementos criem um quadro analítico mais complexo, eles enriquecem um cenário geral para pensar a atuação e desempenho das instituições ambientais nos anos 90.

Em países como o Brasil, as instituições estatais não devem apenas posicionar-se diante das contradições particulares de uma área de intervenção em relação à economia capitalista, mas também são enquadradas por uma lógica patrimonial. Esta pode ser entendido como um tipo específico de critério a ser considerado na ação político-administrativa, um elemento que perpassa o critério racional-legal, funcionais à legitimidade institucional. A politização patrimonial aprofunda e particulariza o caráter discriminatório das instituições débeis, ou seja, de sua seletividade. Poder-se-ia mesmo afirmar que, nesses casos, há uma tendência a radicalização da inversão de sentido da racionalidade burocrático-legal preconizada por Offe (1984), onde as feições das relações Estado-sociedade sustentam uma racionalidade político-administrativa e formas de legitimação bastante específicas. Com isso, a debilidade institucional pode ser vista na confluência geral de duas dimensões: uma econômica e uma política.[30]

Se, analiticamente, a debilidade institucional do ponto de vista econômico está relacionada às contradições do funcionamento geral da economia, do ponto de vista político, a afirmação de suas atribuições oficiais confrontam-se com os imperativos de privatizar o patrimônio público e de controle social. Para os dois casos, é possível imaginar situações em que a eficácia das organizações públicas em implementar preceitos legais e/ou adotar critérios democráticos sejam percebidas como um desempenho ameaçador, portanto, neste caso, a debilidade institucional seja uma expectativa desejada e legítima.

A conformação de critérios patrimoniais e capitalistas na atuação e desempenho das instituições estatais é um tema complexo e impossível de ser trabalhado nos limites desta tese. É

[30] Penso o econômico e o político, conforme Schwartzman (1982, p. 20), como os dois pólos de organização social na sociedade brasileira, o primeiro, "estrutural, e tem a ver com a maneira pela qual a sociedade se organiza para a produção, distribuição e realocação política de bens escassos", identificada com as sociedades capitalistas; e o segundo, "mais especificamente político, se refere às maneiras pelas quais os diferentes grupos na sociedade são ou não convocados e têm ou não têm reconhecidos seus direitos de participação no processo de decisões relativas à distribuição social da riqueza".

necessário reter que, apesar das contradições conceituais, e das prováveis tensões entre as duas lógicas nos aparelhos do Estado, graus de funcionalidade e integração são esperados mesmo que num nível geral. Contudo é preciso distinguir a incidência desta lógica na atuação das instituições uma vez que suas afinidades com relação ao desempenho de uma instituição não coincidem a todo tempo e em todas as áreas. Tensões podem surgir e mudanças podem ocorrer em várias direções para restabelecer, mesmo que provisoriamente, uma certa funcionalidade. A primordialidade da economia para o Estado e sociedade capitalistas sugere que, nos casos de conflitos entre demandas dos atores econômicos e outras demandas, as primeiras tendam a ser satisfeitas prioritariamente. No entanto somente estudos de casos concretos poderão oferecer as dimensões dos arranjos possíveis dessa relação.

As afinidades históricas entre os critérios políticos e econômicos permitem deduzir que nas instituições em que uma certa eficiência é indesejada para o "bom" funcionamento da economia, elas sejam mais facilmente "capturadas" por forças patrimoniais. Evidentemente, os resultados das políticas dependerão também da intensidade da capacidade de pressão dos movimentos e outras instituições, como da própria tecnocracia.

Em síntese, a debilidade institucional será entendida como uma situação crônica de incapacidade institucional, estrutural, enraizada na confluência de conflitos entre as regras normativas e duas fontes de racionalidades: a capitalista e a patrimonial. Portanto a compreensão da debilidade institucional só pode ser satisfatória se buscada no padrão de tensões e funcionalidades entre os traços gerais de uma sociedade e o campo de decisão específico de um arranjo institucional.

Nestas condições, o critério de eficácia ou de funcionalidade da instituição não é o mesmo para todos os segmentos sociais. Objetivos e regras oficialmente proclamados impactam diferentemente relações de conflito pré-estabelecidas, criando diferentes expectativas quanto à alteração de relações históricas de distribuição social do poder. Uma tendência geral é que graus mais elevados de eficiência estejam relacionados à identificação com as expectativas (interesses) de estratos com maior poder social.

A esta altura, julgamentos quanto à funcionalidade ou disfuncionalidade das instituições políticas não podem ser feitos apenas em relação aos objetivos formais ou à estrutura de recursos, é possível encontrar eficiência política em instituições persistentemente disfuncionais para setores específicos. Ou seja, a debilidade institucional pode ser desejada, perseguida, planejada e mantida ativamente em conformidade com tendências do sistema social mais amplo e não apenas como

restrições internas relacionadas a "patologias burocráticas", defasagem tecnológica, o desvio moral dos dirigentes, a escassez de recursos, captura patrimonial, que juntos preenchem um quadro mais complexo da dinâmica das instituições.

A capacidade institucional (meios de atuação ou estrutura de recursos) é essencial para indicar as faces mais evidente da debilidade institucional e suas diversas configurações ao longo do tempo. Contudo, como já disse, ela não é suficiente para determinar mais completamente quem ganha e quem perde com a debilidade de uma instituição e as contradições e conflitos em jogo.

A instituição débil é por si uma represa de conflitos, que em geral não podem ser solucionados no marco institucional – juridicamente delimitado - do universo social existente. Em regra, a solução desses conflitos nos marcos legislativos ou nas leituras alternativas dos movimentos sociais é percebida na forma de ameaça real ou potencial a estas duas lógicas. Desse modo, a debilidade institucional seria um caso paradigmático de não-decisão[31], perceptível, sobretudo, na implementação das políticas públicas.

A impossibilidade de resolução de problemas para os quais as instituições foram criadas conduz a duas conseqüências típicas para a atuação destas instituições: primeiro, crises e desgastes em sua imagem são freqüentes. Elas seriam focos de constantes ataques denunciando sua inoperância, seja de outras instituições dependentes da execução de suas atividades ou responsáveis por fiscalizar a sua atuação, seja das denúncias e pressões da mídia e dos movimentos sociais e pessoas afetadas. Segundo; segundo, uma situação de crise quase permanente torna a trajetória da instituição prenhe de reformas e planos de racionalização e de fortalecimento institucional – freqüentemente, sem efeito -, referência, em geral, indispensável nos planos de governo de candidatos ao executivo. Ambos os casos fazem do problema da legitimidade de determinada atuação um tema recorrente para os governos e dirigentes institucionais.

Uma pergunta que parece inerente ao problema da debilidade institucional é por que estas instituições continuam a existir apesar de serem "disfuncionais"? Uma vez que a definição de funcionalidade não pode ser buscada apenas na realização ou não de objetivos oficiais, mas, principalmente, nos requisitos predominantes no contexto em que a instituição atua, sua

[31] Offe (1984, p.153) define a não-decisão, de Bachrach e Baratz, da seguinte forma: "(...) cada regra processual cria relações de favorecimentos, inversamente, de exclusão para certos temas, grupos ou interesses. É a isso que se refere o conceito de não-decisão, é um instrumento através do quais reivindicações para a mudança na alocação de benefícios e privilégios no interior da comunidade podem ser sufocadas antes que tenham sido expressas; ou mantidas latentes; ou eliminadas antes que acendam a arena decisória relevante; ou falhando tudo isso, mutiladas ou destruídas no estágio de implementação da decisão, no processo político."

persistência pode ser mais bem entendida na dinâmica desse contexto. Dois acréscimos podem ser feitos a esta afirmação geral.

Primeiro, independente do seu desempenho e até mesmo da instituição, ela seria uma resposta do Estado a problemas e ameaças reais, em geral, originados nas contradições do funcionamento da sociedade capitalista. São objetos da mobilização de movimentos sociais e outros segmentos sociais que pressionam o Estado por tais respostas em instâncias legislativas, eleitorais e jurídicas, ou pressões diretas sobre o poder executivo. A persistência institucional indica, portanto, que uma instituição vem atendendo satisfatoriamente os requisitos funcionais do meio social com relativa legitimidade. Mais importante, como uma instituição incorpora funções do Estado em determinado setor - muitas vezes não exclusivamente -, sua extinção não cessa a existência da contradição e da necessidade de uma resposta à mesma - função que pode ser deslocada para outras instituições novas ou tradicionais. Graves crises podem conduzir, no limite, à extinção e substituição de uma instituição débil como resposta mais contundente na tentativa de restabelecer a confiança na ação do Estado.

Segundo, do ponto de vista específico do patrimonialismo, a persistência de uma instituição de baixo desempenho pode ser resultado da consolidação da mesma como fonte de extração de recursos materiais do Estado. Grupos e indivíduos beneficiados pelo conjunto de privilégios e vantagens extraídos de um dado funcionamento da instituição passariam a mobilizar esforços para dar continuidade à respectiva situação. Dessa forma, o conjunto de prebendas (cargos, empregos, status, possibilidade de troca de favores), representado pela e na instituição, é contabilizado e incorporado no funcionamento normal dos circuitos político-eleitorais e clientelistas.

Instituições estão sujeitas a mudanças em sua trajetória ao longo do tempo, portanto a mudanças no caráter do seu desempenho político. A persistência, a eficácia funcional de instituições débeis implica em sua capacidade de responder às mudanças nos requisitos prioritários feitos a ela, em nosso caso, econômicos e político-patrimoniais. Mudanças também podem advir de pressões dos grupos e movimentos afetados negativamente pela atuação da instituição ou pela mudança de prioridade dos governos. Contudo o mais provável é que mudanças consistentes na atuação surjam em resposta às modificações nas expectativas relevantes. Portanto, à exceção de grandes rupturas, devido a revoluções ou catástrofes, como sugerem os neoinstitucionalistas, pode-se esperar que o caráter da debilidade institucional se reconfigure ao longo da história para se manter atualizado em meio a diversas ordens de contingências.

Por fim, dois esclarecimentos fazem-se necessários com relação à proposta apresentada. Primeiro, outros caminhos poderiam ser trilhados para estudar a debilidade das instituições ambientais. Poder-se-ia dar maior ênfase ao papel do nível de organização das demandas da organização da sociedade civil, ao baixo nível de informação da população e de expectativa e confiança quanto à atuação das instituições (capital social). A crise fiscal do Estado e endividamento externo, por um lado, e centralização e autoritarismo dos processos decisórios, por outro, assumiram posições mais agudas na imagem recente da fragilidade e ausência das instituições estatais na resolução de problemas ambientais e sociais nos anos 80 e 90. Não há como negar que todos estes problemas, sintetizados nas reformas ditas neoliberais do Estado, se impuseram como as principais explicações para a debilidade das instituições e como norteadoras de reformas. Tudo isso tornou a análise do desempenho institucional mais complexa, compondo, ao mesmo tempo, um cenário mais completo para considerar o desempenho das instituições ambientais. Contudo todas estas variáveis não poderiam ser trabalhadas em um grau razoável de detalhamento nesta pesquisa por razões óbvias de limites de tempo e de complexidade. Mesmo assim, tentarei ao longo da descrição empírica aprofundar pontos teóricos que se mostraram relevantes na trajetória da FATMA e da política ambiental catarinense nos anos 90.

Um segundo aspecto se refere à relevância de uma abordagem centrada nas relações Estado-sociedade. Grandes mudanças no papel do Estado e das suas relações com a sociedade ocorreram nas décadas de 80 e 90, atendendo, sobretudo, a uma conjunção de fatores divergentes como a democratização, a crise fiscal e as reformas liberais de mercado. Embora a vigência de reformas neoliberais nas últimas décadas tenha coincidido com o movimento de redemocratização, as reformas do Estado em escala mundial significaram mais um implacável ajuste de suas instituições aos ditames do mercado financeiro. A redefinição, nestas décadas, de papéis entre atores da sociedade civil organizada, do mercado e do Estado só reforçou a tese da ascendência e aprofundamento dos interesses e da dinâmica econômica capitalista sobre o Estado e a sociedade. Isto não autoriza desconsiderar como objeto do conhecimento as profundas mudanças políticas e suas novas configurações, oportunidades e ameaças ao processo democrático, mas todas estas mudanças, também denominadas de modernização política (Arts; Tantenhove, 2000), deram poucos indícios até o momento de terem alterado concretamente o quadro de problemas sociais e ambientais na quase totalidade dos países latino-americanos (Guimarães, 2001).

Grupos e movimentos portadores de novos critérios de racionalidade, como os ambientais, o gênero, a raça, a direitos humanos, abalaram o mito do proletariado industrial como agente

político, por excelência, da mudança social e apresentaram novos tópicos políticos para pensar e redefinir as relações entre Estado e sociedade. Contudo, embora novas lógicas de ação e demandas legítimas tenham emergido nesse processo, elas não dissolveram a vigência de antigos problemas destas relações, como o viés capitalista e as contradições do Estado no tratamento dos interesses e recursos públicos.

A hegemonia do realismo econômico e sua penetração nos mais diversos campos da vida social nas últimas décadas e, especialmente, na gestão do Estado e das políticas públicas só aprofundaram esse quadro de problemas, restringindo as opções de reversão disponíveis. Um saldo geral informaria, mesmo que de uma forma completamente inédita e mais complexa, que a política vem perdendo terreno dramaticamente para a lógica fundada no interesse econômico privado (Porto-Gonçalves, 2004; Ramonet, 1998; Beck, 2003). Desta forma o peso dos determinantes econômicos sobre o processo político aumentou dramaticamente. A questão que parece se impor no desenvolvimento destas afirmações é como essas mudanças mais amplas vêm, em um contexto de agudização da crise ambiental, redefinindo o papel das instituições estatais na regulação do meio ambiente?

Ofereço no item seguinte novos elementos para pensar respostas a esta questão, considerando as particularidades da inserção e tratamento contraditórios dos problemas ambientais pelo Estado. Desta forma, pretendo apresentar uma leitura teórica geral do desempenho débil das instituições ambientais, considerando os seus fundamentos econômicos e políticos relacionados ao capitalismo e ao patrimonialismo.

2.6 ESTADO, INSTITUIÇÕES E POLÍTICAS AMBIENTAIS SOB O SIGNO DA NEGATIVIDADE

Talvez não seja exagero afirmar que boa parte da literatura nacional e internacional que trata das instituições e políticas ambientais possa ser vista também como um, mais ou menos completo, inventário da debilidade dessa área estatal (Cahn, 1995; Glodblatt, 1996; Gray, 1997; Ocampo, 1999; Viola 2000; Ferreira, 1992; Borinelli, 1998).

Embora esta afirmação seja contundente e deva ser relativizada quanto ao montante de recursos e aporte tecnológico investidos e os resultados alcançados em cada país, ela encerra uma importante questão: a incapacidade institucional dos órgãos públicos do meio ambiente tem

recorrentemente sido apresentada como um sério impedimento às tentativas de enfrentar os problemas e os riscos ambientais e todas as questões sociais relacionadas a eles.

Uma extensa lista de razões e manifestações de tal desempenho insatisfatório das instituições ambientais tem sido apresentada. As explicações para a tendência a uma falha sistemática das instituições ambientais podem tomar diversos caminhos, dos mais evidentes, como o grande número de atribuições complexas, difusas e conflituosas, isolamento e baixo poder político-institucional, insuficiência de recursos financeiros, humanos e materiais, alta vulnerabilidade a interesses políticos e econômicos, até os mais estruturais que enfatizam os limites do contexto e da lógica das sociedades capitalistas modernas para tratarem da questão ambiental.

Para Goldblatt (1996), quase nenhum órgão regulador do ambiente consegue realizar de forma adequada as suas atribuições. Isto aconteceria porque estes órgãos não dispõem dos meios econômicos ou pessoais para tal tarefa e também pelos vazios de controle criados pela confusão administrativa e sobreposição de atribuições e falta de coordenação das agências que atuam no setor. Cahn (1995), com relação aos EUA, conclui que as políticas ambientais podem ser mais bem descritas como políticas simbólicas que estão mais engajadas em tranqüilizar o público do que em melhorar o ambiente, algo próximo do ambientalismo cosmético que Gray (1997) identifica na experiência da Grã-Bretanha.

Apesar do importante desenvolvimento legal e do aparato governamental na América Latina na década de 90, vários fatores endógenos e exógenos vêm convergindo para a debilidade das estruturas institucionais responsáveis pela regulação ambiental. A fragmentação regulatória, a submissão das estruturas ambientais a outras áreas mais antigas, superposição de funções e conflitos institucionais, a limitada participação do cidadão no processo regulatório e o escasso acesso a informações oficiais sobre os problemas ambientais (Ocampo, 1999; Mumme; Korzets, 1997; Guimarães, 2001) não indicavam apenas o crescimento desordenado das novas estruturas como a manifestação do autoritarismo típico nas relações Estado-sociedade dos países latino-americanos. O baixo desempenho recente das instituições ambientais na América Latina teve nas reformas macroeconômicas nas décadas de 80 e 90 um importante fator restritivo.[32] Com a

[32]Se a abertura política ocorrida nesse período contribui em grande medida para a expansão do marco regulatório e institucional do meio ambiente na região, o teor dos ajustes econômicos restringiram sobremaneira os efeitos práticos das novas leis ambientais. A "crise da dívida" que assolou a região no período levou à redução dos gastos do Estado e ao desinvestimento das estruturas institucionais do meio ambiente que recém se estabeleciam. Por outro lado, os modelos de ajuste econômico adotados, orientados para a abertura de mercados à concorrência internacional, tornaram

redução da capacidade estatal na região para frear a devastação de ecossistemas e controlar a contaminação (Acuña, 1999; Guimarães, 2001; Gligo, 1995) o quadro de degradação ambiental, como um todo, continuou ou até piorou.

Nessa direção, diversos estudos no Brasil vêm relatando desde a década de 80 a trajetória errática da política ambiental: em nível nacional (Guimarães, 1986; Monosowski, 1989; Banco Mundial, 1998; Viola 1998; Acselrad, 2002; Scardua, 2003) e em nível estadual, em São Paulo (Ferreira, 1992; Ferreira, 1993; Ronza, 1998; Neder, 2002), no Rio de Janeiro (Carvalho, 1987), em Minas Gerais (FEAM/SEMA, 1998; Carneiro, 2003), e em Santa Catarina (Montibeller Filho, 1994; Massignan, 1995; Henning, 1998; Borinelli, 1998). Não pretendo aqui explorar esta literatura a fim de sistematizar as diversas explicações e comparações entre as diversas experiências já analisadas. Estas e outras citações são suficientes para indicar a debilidade institucional da política ambiental e sua persistência nos anos 90. Voltarei a esses estudos para apoiar pontos específicos de minha argumentação ao longo deste e de outros capítulos.

A relevância do problema da debilidade das instituições ambientais e da participação das mesmas na degradação ambiental ou como parte essencial da resolução também pode ser atestada pela relativa centralidade do tema nas principais vertentes da sociologia ambiental, a exemplo do ecomarximo (Schnaiberg, 1980; O'Connor, 2002), da sociedade de risco (Beck, 1992), modernização ecológica (Mol, 2000). Tomarei o caminho, principalmente, da primeira vertente para tentar demonstrar que a debilidade das instituições ambientais encontra-se imbricado em grande medida às contradições das sociedades capitalistas, que tem nas instituições do Estado um espaço privilegiado de síntese.

Neste item, em consonância com a primeira parte deste capítulo, desenvolvo uma abordagem da debilidade das instituições ambientais. Oferecerei uma noção geral da natureza contraditória das expectativas ambientais e como elas encontram certa funcionalidade na debilidade das instituições ambientais nas sociedades capitalistas.

Na parte final, descrevo a evolução das políticas e instituições ambientais no Brasil dando maior destaque à fase de implementação das mesmas nos períodos de 1970 a 1990 e na década de 90. Nesta apresentação, procuro, tendo como eixo a idéia de debilidade desenvolvida, oferecer uma aproximação da realidade nacional realçando as especificidades da experiência brasileira em relação à dinâmica política e econômica histórica e aos grandes acontecimentos mundiais,

---

mais difícil conciliar as tarefas de criar e sustentar um cenário atrativo aos investimentos internacionais e ao aumento das exportações e assegurar uma regulação mínima do uso sustentável dos recursos e serviços naturais.

sobretudo aqueles que afetaram as formas de perceber e conduzir a política ambiental mais recentemente.

2.7 ECONOMIA, POLÍTICA E A DEGRADAÇÃO AMBIENTAL

O objetivo desta seção é explorar teoricamente as formas pelas quais as contribuições das dimensões econômica e política, em seu funcionamento normal, colaboram para a degradação ambiental, e como se constitui a debilidade institucional enquanto um importante traço característico da conformação da política ambiental no sistema institucional das sociedades capitalistas.

Se, como afirmei anteriormente, interessa aqui esclarecer como as condições sociais contribuem para o desempenho específico das instituições políticas nas sociedades capitalistas, é preciso explorar precipuamente a sua instituição central: a economia e suas principais tendências no uso da base natural. Num segundo momento, retomarei os condicionamentos básicos desta instância sobre as instituições políticas.

Os ecossistemas são formados por elemento orgânicos e inorgânicos: aglomerados de flora, fauna e microorganismos diversos, solo, água, formas geológicas e atmosfera. Eles existem em uma interligação dinâmica entre si. Esta ligação se dá por meio de cadeias alimentares, ciclos minerais e hidrológicos e pela circulação de energia. Recorrendo a uma série de mecanismos homeostáticos, os ecossistemas podem alterar-se em torno de um ponto de equilíbrio dinâmico. Ao longo de milhares de anos, estas condições transformaram e foram transformadas pela atividade humana, a qual, crescentemente, aprofundou os conhecimentos e o grau de intervenção sobre estes ciclos à medida que aprimorava os sistemas produtivos e os conhecimentos científicos e tecnológicos. Em sua relação com o meio ambiente, as sociedades impõem três exigências gerais: a) a provisão de recursos energéticos e matérias-primas renováveis e não renováveis, como combustíveis fósseis e energia solar, ferro e madeira; b) certos sistemas essenciais para a vida, como a provisão de uma atmosfera respirável, o controle homeostático de certas pragas e doenças, uma certa estabilidade do clima, o ciclo hidrológico; c) o ambiente presta determinados serviços econômicos às sociedades absorvendo a poluição, arrastando os resíduos pelas águas, fertilizando os solos etc (Goldblatt, 1996).

A ruptura do equilíbrio de ecossistemas se mostrará em diversos momentos da história em diferentes graus de gravidade, extensão e causas (naturais ou sociais). O que se destaca nas sociedades industriais capitalistas contemporâneas é a escala assombrosa de riscos e perigos ambientais fabricados a partir do próprio funcionamento normal destas sociedades em seus padrões de apropriação dos recursos naturais. Este novo quadro vem nas últimas décadas ampliando e complexificando a idéia de problemas ambientais. Assumindo que nem a utilização dos recursos naturais nem os resíduos decorrentes desta utilização são em si um problema ambiental, é possível concordar que esse problema surge de uma contradição entre o ritmo dos ciclos bio-geo-químicos e o ritmo dos ciclos de produção humana com seus respectivos níveis de depredação e contaminação (Tommasino; Foladori, 2001).

Um dos distintivos fundamentais da sociedade capitalista é a centralidade da racionalidade econômica em detrimento de outras racionalidades. Mas não se trata de uma racionalidade econômica universal; o capitalismo privilegia uma dinâmica econômica e política particular, umbilicalmente ligada à maior parte dos principais problemas ambientais atuais. O principal incentivo institucional do esforço individual e coletivo para aumentar a produção e o lucro — em suma, para o desenvolvimento — é o ciclo investimento/lucro no contexto de mercados competitivos. A sustentabilidade do capitalismo depende da acumulação e do lucro. O lucro e o crescimento não só são a garantia de retorno do investimento realizado como um incentivo à expansão na forma de novos investimentos. Como esclarece O'Connor (2002), referenciando-se em Karl Marx, o capitalismo não pode permanecer imóvel, deve "acumular ou morrer". A ausência de crescimento leva à redução de investimentos e ao declínio econômico geral.

Este ímpeto de crescimento inerente ao capitalismo tem como principais signos a expansão permanente através de mudanças e inovações constantes, a instabilidade e a criação incessante de necessidades, o curto prazo como referência de futuro, a máxima do auto-interesse como lógica de ação (liberalismo) e valor de troca fundamentado na forma monetária (Stahel, 1995; Dryzek, 1992; Cahn, 1995). A dinâmica da economia capitalista implicará em uma temporalidade e espacialidade particulares e dinâmicas, explicada em grande medida por condições históricas, geográficas, políticas, culturais e tecnológicas.

Embora não esteja isento de críticas[33], o conceito de condições de produção, extraído de Karl Marx por O'Connor (2002) para elaborar a sua "segunda contradição" do capitalismo, será

[33] Sobre o assunto, conferir Benton (1996).

útil para uma compreensão geral da forma específica como os recursos naturais estão inseridos neste sistema.

Nas teorias econômicas hegemônicas, o crescimento está ameaçado apenas pela demanda, uma vez que elas pressupõem que exista um abastecimento ilimitado das condições de produção. De acordo com Marx, existem três condições de produção: as condições pessoais de produção, ou a força de trabalho humana, as condições naturais ou externas de produção, ou o meio ambiente, e "as condições gerais, comunitárias, de produção", a infraestrutura urbana (incluindo o "espaço"). "O capitalismo sustentável requer que as três condições estejam disponíveis no momento e no lugar corretos, nas quantidades e com a qualidade corretas, e com os preços fictícios corretos" (O'Connor, 2002, p. 38). As condições de produção são coisas que não são produzidas como mercadoria de acordo com as leis de mercado, mas são tratadas como se fossem mercadorias, são "bens fictícios" com "preços fictícios".

O não atendimento destas condições levaria ao que O'Connor (2002) chama de "crises de custos", em adição à crise de demanda ou primeira contradição. Grandes dificuldades na oferta de mão-de-obra, recursos naturais ou infra-estrutura urbana poderiam afetar o funcionamento do capitalismo ao elevar os custos e reduzir a flexibilidade do capital. A segunda contradição compreenderia, pois, um aumento significativo dos custos relacionados às condições de produção, originados de duas formas: quando capitais individuais defendem ou extraem lucros mediante estratégias que degradam as condições materiais e sociais de sua própria produção, ou não conseguem mantê-las ao longo do tempo; e quando os movimentos sociais exigem que os capitais invistam mais na preservação e na restauração destas condições de vida.

Por mais graves, amplos e sistemáticos que sejam os efeitos perversos da degradação ambiental, eles são tratados como excepcionais por boa parte dos teóricos da economia de mercado, como externalidades negativas ou "falhas" de mercado. Compõem este tipo de externalidade aqueles custos de transações econômicas e processos produtivos que não são pagos em termos monetários, nem prejudicam aqueles que estão envolvidos nestas atividades; eles são distribuídos para terceiros. Neste raciocínio, o problema não é o que é transformado em mercadoria, mas o que não pode ser, pelo menos até um determinado momento. Desta forma, as coisas que não são realmente transformadas em mercadorias, como a atmosfera, ou os rios, as camadas do solo inferiores à camada superficial, ou os mares, são incorporadas pela economia como bens disponíveis a um preço nulo. Embora os elementos do meio ambiente representem

inegável valor de uso para os capitais[34], eles não são transformados em parte integrante desses capitais. Funcionam como uma fração fictícia dos mesmos. Desempenham, portanto, as funções técnicas de uma fração totalmente desvalorizada do capital constante (Acselrad, 1995). O uso gratuito do meio ambiente é um dos mecanismos pelos quais pode ser desvalorizada a fração constante do capital (investimento em máquinas, equipamentos e materiais) com o fim de elevar a taxa de lucro ou resistir à sua queda.

Indo adiante, é importante demonstrar como as estruturas extra-mercantis, em especial as políticas, contribuem para que as externalidades ambientais negativas sejam socializadas sem indenização, a despeito dos crescentes protestos das vítimas e mesmo da evidência dos prejuízos e ameaças à própria reprodução das atividades econômicas e sociais. De outra forma, como expectativas e requisitos econômicos se convertem em expectativas políticas, moldando e restringindo a atuação das instituições estatais. É neste momento que o Estado e suas instituições têm um papel destacado. Dado que eles assumem para si a função de resolver problemas coletivos, devem lidar e administrar os conflitos e contradições inerentes aos problemas ambientais.

O controle do território ou do conjunto de uma fração de recursos naturais é um elemento constituinte das definições mais formais dos Estados.[35] O Estado assume o papel de organizador do espaço e gestor do território, e nesse sentido o bom governo é o que propicia o acesso aos lugares e aos seus recursos (Moraes, 1999). O território representa não apenas o limite da validade espacial do direito do Estado, objeto exclusivo de sua soberania e administração, mas uma condição essencial das atividades econômicas e do bem estar da sua população. Assim, o controle da oferta e da qualidade dos recursos naturais pode ser classificado como uma das funções básicas do Estado, mais evidente ultimamente com a crise ambiental global [36].

Nas sociedades capitalistas, cabe ao Estado sob graus variados de intervenção, na afirmação de sua soberania e em nome do "interesse geral", regular a apropriação dos recursos naturais respeitando a premissa geral de constituir as condições políticas que favoreçam o processo

[34] Enquanto vantagens comparativas, as externalidades ambientais podem assumir distintas formas, desde o uso das condições geoclimáticas favoráveis à plantação homogênea de eucalipto até as possibilidades de impor à população o consumo forçado de produtos invendáveis dos empreendimentos industriais — emissões gasosas, efluentes líquidos e resíduos sólidos.

[35] Sobre este debate ver Dallari (1987), Bobbio (1992), Poggi (1981).

[36] A este respeito, Dryzek et al (2002) sugerem que a incorporação das demandas dos movimentos ambientais pelo Estado daria origem a um novo tipo de Estado - o "Estado verde" -, onde a conservação ambiental se impõe como um de seus imperativos, ao lado da manutenção da ordem interna, da competição externa, das busca de receitas, do crescimento econômico e da legitimação.

privado de acumulação (Offe, 1984). O'Connor (2002) esclarece que as condições de produção não são produzidas de acordo com as leis de mercado e que a regulação do mercado sobre o acesso das empresas a tais condições, quando existe, é seletiva, parcial e a princípio deficiente; consequentemente cabe ao Estado criar estas condições e regular o acesso a elas.[37]

O dilema central do Estado na regulação ambiental, mais bem materializado nas instituições ambientais, consiste essencialmente no fato de ter que administrar a contradição básica da apropriação/regulação dos recursos naturais. Enquanto o Estado, por um lado, em suas diversas instâncias e setores, deve produzir as condições de apropriação dos recursos naturais para crescimento econômico nos moldes capitalistas, por outro, ao ter deslocado para si a gestão política dos conflitos sócio-ambientais, deve impor restrições através da política de controle ambiental às suas próprias atribuições centrais e das quais depende seriamente sua manutenção econômica e política. Não se trata apenas de uma esquizofrenia formal e localizada como identifica Le Pestre (2000) no caso do primeiro arranjo da política ambiental francesa, mas de uma "esquizofrenia" estrutural.

Nessa perspectiva, o desempenho das instituições ambientais precisa ser compreendido e analisado à luz de uma ordem de conflitos e constrangimentos ao controle político da degradação ambiental anteriores e presentes na gênese das instituições e da política ambiental contemporâneas. Desde a década de 1970, diversos autores têm se ocupado das relações entre a política e a degradação ambiental (Schnaiberg, 1980; Goldblatt, 1996; Dryzek, 1992; O'Connor, 1998; Cahn, 1995; Paehlke, 1989; Buttel, 1998). Sem a intenção de esgotar o tema, cabe aqui atentar para alguns dos principais constrangimentos ao controle ambiental presentes nas macro instituições das sociedades ocidentais a partir das contribuições de Dryzek (1992) e Goldblatt (1996).

A questão que norteia o texto de Dryzek (1992) é em que medida o mercado capitalista, o Estado administrativo e a democracia liberal podem, isolados ou em conjunto, enfrentar o desafio ecológico.

[37] Diante da necessidade de administrar as crises de custos - a segunda contradição -, as empresas dão respostas individuais reduzindo desperdícios e reciclando, ofertando novos produtos ou se especializando em limpeza ambiental, enfim, incluindo a problemática ambiental na rotina dos negócios. Contudo a melhor solução para o sistema em seu conjunto consiste em reestruturar as condições de produção de maneira que incrementem sua 'produtividade'. Posto que o Estado produz ou regula o acesso a estas condições, os processos de reestruturação apenas podem ser organizados e/ou regulados pelo Estado (O'Connor, 2002).

Na direção do já exposto anteriormente, para o autor, a face ambiental do capitalismo é bastante duvidosa porque ele depende e se rege pelo crescimento ilimitado em uma perspectiva de curto prazo, negligencia ou não pode contabilizar o futuro em seus cálculos e não tem mecanismo para deliberar sobre problemas com propriedades comuns e bens públicos. A lógica racional instrumental que orienta a ação do Estado administrativo é restrita em suas respostas aos problemas ambientais diante de suas caractaterísticas constitutivas[38]. O mercado transfere para a democracia liberal[39] os problemas que ele cria e não consegue resolver (Dryzek, 1992). Embora esta consiga se sair melhor do que o primeiro, a sua capacidade de resolver problemas ambientais esbarra em vários limites. A distribuição do poder nos sistemas democráticos liberais sempre é enviesada diante da assimetria de poder entre os atores[40]. As democracias liberais identificam e desagregam problemas ambientais baseadas em interesses particulares das partes afetadas e empenham-se em fornecer recompensas tangíveis a interesses identificáveis. Os problemas ecológicos não podem ser reduzidos a estas condições diante de seu caráter complexo, intergeracional e difuso quanto aos beneficiários. O horizonte de tempo da democracia liberal é freqüentemente não maior do que o do mercado, privilegia problemas e ações de curto prazo, "a próxima eleição age freqüentemente como limite externo da previsão" (Dryzek,1992, p.23). Um último limite da democracia liberal para tratar dos problemas ambientais é que ela está aprisionada pelo imperativo do crescimento econômico, crises econômicas tornam desigualdades mais visíveis e problemáticas política e socialmente. Embora possa conter estes limites, para Dryzek (1992), a

[38] Essas características e seus limites são descritos por Dryzek (1992) da seguinte forma. A racionalidade do Estado administrativo: a) dificilmente consegue ter uma proposta comum em suas unidades e são programadas para lidar com um número limitado de rotinas diante do caráter variável e complexo dos problemas ambientais; b) a complexidade dos problemas ambientais não pode ser verdadeiramente enfrentada porque estes problemas são artificialmente desagregados pela divisão do trabalho administrativo, resultando em soluções parciais que deslocam os problemas através do tempo e do espaço, e porque a desagregação administrativa dos problemas também compromete a reivindicação de neutralidade dos especialistas devido aos diversos valores e interesses que representam e; c) sistemas hierárquicos necessariamente obstruem a livre transmissão de informação que é essencial para a efetiva solução de problemas não-rotineiros.

[39] Definida pelo autor em termos de competição por cargos eletivos, oportunidade para pressão popular sobre governantes através da livre associação política, um conjunto de direitos individuais contra o governo assegurados através de limitações constitucionais e uma política para a realização estratégica de interesses definidos em instâncias privadas.

[40] Para ao autor, os interesses ligados aos negócios dispõem de uma posição privilegiada devido aos recursos financeiros disponíveis, a necessidade dos governantes de cooperação dos empresários na implementação das políticas e ao medo dos governos de uma greve de investimentos ou do declínio econômico na implementação de políticas anti-negócios. Ao ter que, em geral, atender aos requisitos da economia liberal quanto à lucratividade e liberdade dos investidores e de outras atividades dependentes da atividade econômica, as demandas ecológicas passam por um rigoroso teste de viabilidade política. Ver mais sobre as relações entre mercados e democracias liberais em Lindblom (1979, 1981).

democracia liberal, em comparação ao mercado e ao Estado administrativo, é um dos sistemas onde a resolução dos problemas ambientais mais avançou. A sua abertura para diferentes grupos de interesses é uma dos principais responsáveis pela "inundação de legislações ambientais" nas sociedades ocidentais democráticas.

Dryzek (1992) conclui que a combinação destas três macro instituições explica a razão de na maioria das vezes observar-se uma incapacidade de frear a degradação ambiental seja porque a democracia liberal e o Estado, em geral, estão "aprisionados" pelo mercado capitalista, seja porque a democracia liberal e o Estado administrativo possuem uma lógica de solução de problemas que procede pela decomposição analítica de acordo com a preocupação e peso de interesses particulares.

Para Goldblatt (1996, p. 73), numa posição similar à de Dryzek, as relações entre política e degradação ambiental podem ser verificadas nos constrangimentos ao controle político da degradação ambiental. Este fato decorre e pode ser verificado nas atribuições do Estado no controle político do território, na regulamentação política dos recursos e mercados comuns e das externalidades, e na dependência econômica e eleitoral do Estado em relação ao crescimento econômico. Embora estes constrangimentos a ação do Estado no controle ambiental sugiram se tratar de uma atividade secundária, "a falta de intervenção não significa que haja uma ausência de atividade política. A exclusão contínua de controle político do mercado e da economia, pelo contrário, exige muitas vezes o máximo de empenho político" (Goldblatt, 1996, p.73).

A exposição dos constrangimentos ao controle da degradação ambiental assinalados por Goldblatt e Dryzek amplia consideravelmente o entendimento da dinâmica das políticas e instituições ambientais. Eles permitem circunscrever, mesmo que imprecisa e teoricamente, o complexo contexto geral para se pensar o desempenho das instituições e políticas ambientais e a negatividade atribuída a elas. As particularidades da inserção das políticas e instituições ambientais e a extensão de seu caráter estrutural nas sociedades capitalistas indica que em maior ou menor grau as instituições ambientais nacionais ou internacionais estão sujeitas a lidar com as restrições apontadas. A extensão nos mostra que não se trata apenas de uma crise no e do capitalismo, mas de uma crise civilizatória. A procedência da constatação destes constrangimentos econômicos e políticos não significa aceitar que o problema da crise ambiental é intratável ou que esteja resolvido. Embora não se possa descartar este encaminhamento, o conjunto de restrições indicado tende a agravar essa crise, reiterando a necessidade de uma resposta e da legitimação dos lapsos da política ambiental.

Apesar destes constrangimentos e, contraditoriamente, em parte, por causa deles, o fato é que políticas e instituições de controle ambiental foram criadas nas sociedades capitalistas a partir de meados da década de 1960. Um contra-movimento aos efeitos das externalidades negativas da economia da sua organização urbana e rural correspondente, centrado na mobilização política de movimentos sociais e cidadãos comuns, levou não só à explicitação de uma nova ordem de conflitos como à aprovação de leis rígidas sobre meio ambiente[41] e ao relativo apoio eleitoral a favor de políticas que forcem as empresas a pagar os custos ecológicos de suas atividades. Portanto avanços institucionais e constrangimentos no controle da degradação ambiental são elementos fundantes da política ambiental contemporânea. Esta constatação atesta a especificidade da tensão inerente à inserção das políticas de controle ambiental sobre as formas de apropriação dos recursos naturais em uma sociedade capitalista, como oferece um terreno mais fértil para pensar a debilidade das instituições ambientais.

2.7.1 A debilidade como referência política do desempenho das instituições ambientais

Os constrangimentos ao controle ambiental significam também, inversamente, que a consideração conseqüente e pouco flexível da problemática ambiental, e, na maioria das vezes, mesmo nos marcos estabelecidos pela legislação ambiental, pode representar uma séria ameaça ao funcionamento normal dos sistemas econômicos e políticos.

O potencial para questionar e paralisar ou retardar o andamento de grandes investimentos públicos e privados, plantar a desconfiança e promover boicotes de consumidores, desacreditar as instituições e os padrões de segurança por elas avalizados, e, no limite, questionar e denunciar a concentração de poder e a assimetria no acesso aos recursos naturais e na distribuição dos riscos e males ambientais tornam a questão ambiental uma questão explosiva (Beck, 1992)[42]. Admitir

[41] O reforço institucional do tema ambiental nos aparatos públicos nas últimas décadas contou ainda com planos de restauração ambiental, ampliação de áreas protegidas, programas para antecipar e mitigar os impactos de grandes projetos, instrumentos econômicos, programas de capacitação e educação ambiental, maior envolvimento dos poderes legislativo e judiciário e compromissos ambientais internacionais.

[42] "(...) não são decisivas (ou não só) as conseqüências para a saúde, para a vida das plantas, dos animais, e dos seres humanos, senão os efeitos secundários sociais, econômicos e políticos dos efeitos secundários: demolição de mercados, desvalorização do capital, expropriação furtiva, novas responsabilidades, deslocamento de mercados, obrigações políticas, controle das decisões empresariais, reconhecimento de pretensões de indenização, custos gigantescos, processos judiciais" (Beck, 1992, p.86).

certos erros hoje na ciência e na economia equivale ao desencadeamento de uma catástrofe política (ou econômica), e por isso é fundamental impedi-lo. Isto exige do sistema institucional o exercício de um domínio sintomático e simbólico dos riscos — o marco "cosmético" do risco. Este processo, que tende a aprofundar os riscos, não é apenas um estorvo negado e esquecido, a produção de risco no capitalismo desenvolvido é "uma forma normal de um sistema imanente que revoluciona as necessidades"; ele "produz sistematicamente sua própria ameaça e sua própria debilidade estrutural através da potencialização e da exploração econômica dos riscos" (Beck, 1992, p. 64). Frente à riqueza, "os perigos são um produto adicional de uma superabundância que se deve impedir. Há que suprimi-los ou negá-los, há que reinterpretá-los. Assim, à lógica positiva da apropriação se contrapõem uma lógica negativa do eliminar, do evitar, do negar, do reinterpretar" (Beck, 1992, p.33).[43]

O reconhecimento destas ameaças pode ser lido tanto na aversão aos movimentos ambientais, vistos como "radicais", "anticapitalistas" e "inconseqüentes", como numa indisposição geral dos setores econômico e político para com as instituições e políticas ambientais. O fato de serem reconhecidos, procedentemente ou não, como órgãos problemáticos, "estraga festa" e "obstáculo ao crescimento", portanto como ameaça às formas de apropriação dos recursos naturais, não é necessariamente fruto de extremismos infundados dos opositores de uma política ambiental mais conseqüente. Os obstáculos à política ambiental estão enraizados em uma dimensão muito ampla; o fracasso das agências ambientais é apenas a face mais visível da complexa interdependência que gerou e sustenta as sociedades industriais capitalistas. O desempenho institucional insatisfatório das instituições ambientais tem na crise fiscal do Estado e no fato de ser uma área política "nova" seus menores obstáculos. Políticas ambientais simbólicas (Cahn, 1995) e o ambientalismo cosmético (Gray, 1997) revelam que esse desempenho pode ser mais bem compreendido não apenas como problema, mas como uma solução provisória para as contradições que desafiam e movem a intervenção estatal no campo ambiental.

Apesar das grandes restrições, um desempenho mais favorável às expectativas econômicas e políticas indicadas não está dado, mas é objeto de sucessivas disputas e estratégias de atores relevantes dentro e fora do Estado. Os avanços no controle público da degradação ambiental

[43] Embora Ulrich Beck não compartilhe das premissas marxistas para explicar a crise ambiental, parece possível afirmar que tenha em comum com essa corrente, em sua sociedade de risco, o fato de identificar na dinâmica do poder político-econômico no capitalismo a impossibilidade ou relutância em tratar os riscos ambientais. Ao dar maior centralidade à degradação ambiental, a análise de Beck consegue captar um vasto conjunto de aspectos do processamento dos riscos nas instituições da modernidade – em especial, a ciência e o sistema jurídico. Para uma análise da produção do autor, ver Goldblatt (1996).

dependem, em grande medida, do ativismo e da habilidade dos movimentos e segmentos afetados pelos danos ambientais e centros de pesquisa e ensino mobilizarem a opinião pública e transformarem impactos ambientais em custos ambientais, revelando as distorções e omissões impostas pelos cálculos de conseqüência-risco realizados pelo Estado (Hay, 1994) e, mais recentemente, pelas empresas.

Nessa lógica, ao Estado, principalmente, cabe uma ação ativa e ampliada para neutralizar o potencial desastibilizador da politização da crise ambiental. A função do Estado e dos governos é justamente de processar politicamente os riscos e impactos ambientais de modo a restringir os efeitos práticos dos mesmos sobre a dinâmica econômica e política. Dado que os impactos ou problemas ambientais e sociais não se convertem automaticamente em custos financeiros a serem absorvidos pelo Estado e pelas empresas, é necessário que se considere a luta para definir impactos como custos e a possibilidade desses custos não virem a ser reconhecidos ou considerados legítimos.É nestes dois momentos que os governos podem resistir ao crescimento inevitável da espiral de custos associados à degradação ambiental. Mais especificamente, no sentido da seletividade negativa de Offe, os governos podem se valer de estratégias tais como: ignorar esses custos; contestar a validade das provas que demonstram a sua existência; declarar que os impactos presentes são legítimos ou que se justificam; recusar-se a compensar ou dar respostas aos danos, ou podem negar a possibilidade de intervenção. Goldblatt (1996, p.142-144). Parece claro que os governos não fazem isso sozinhos; a administração da crise ambiental e seus riscos é também, como defende Beck (1992), objeto das dimensões judicial e epistemológica (cultural, científica e tecnológica). De forma idêntica, dentro do Estado as ameaças implicadas na problemática ambiental não estão a cargo de uma única instituição.

Contudo é na implementação da política ambiental pelas agências ambientais que melhor se revela uma face importante da política geral para o setor e os mecanismos colocados em prática para administrar os conflitos e as contradições em torno da intervenção estatal. Com isso, a necessidade de neutralizar a politização da degradação ambiental se desloca para o "andar de baixo" do Estado, o principal *front* dos conflitos ambientais. A fase de implementação da política ganha mais importância também pelas características da legislação e da própria temática ambiental. A especificidade e imprecisão na aplicação das leis ambientais levam as burocracias ambientais – seus dirigentes e técnicos - a concentrar a maior parte da autoridade no processo

decisório.[44] Embora a implementação sempre altere as políticas de algum modo, nas condições acima ela tem seu maior grau de autonomia. Goldblatt (1996) destaca a importância da implementação nos lapsos da política ambiental afirmando que, embora a legislação ambiental não leve em conta os custos e os benefícios econômicos da regulamentação da poluição, esta decisão deve ser tomada no final do processo regulador. "As empresas estão obviamente interessadas e os órgãos e os funcionários do ambiente devem inevitavelmente fazer o equilíbrio dos custos econômicos da regulamentação da poluição com os benefícios ecológicos" (Goldblatt, 1996, p.264). Portanto as defasagens na aplicação da legislação podem indicar que um tal equilíbrio entre custos e benefícios ecológicos corresponda a um ponto ótimo de rotinização dos conflitos (Miliband, 1972) ambientais. É principalmente neste momento que as instituições e políticas ambientais contribuem para que impactos não se convertam parcial ou totalmente em custos ambientais. [45]

Essa especificidade deixa mais clara a dimensão político-administrativo das instituições ambientais e que condições tornam a debilidade institucional um desempenho provável. Esta probabilidade encontra-se apoiada na natureza da eficácia funcional (Offe, 1984) das instituições ambientais. Neste campo os conflitos decorrentes do desnível entre as premissas de uma administração legal-burocrática e as exigências funcionais impostas do exterior à instituição exigem uma significativa inversão parcial do sentido da ação administrativa, relegando a legislação ambiental a segundo plano, como referência da ação político-administrativa.

Uma vez que a observação estrita dos conteúdos das legislações ambientais pode representar uma grande ameaça ao setor produtivo e ao próprio Estado, a busca de uma efetividade funcional - o equilíbrio entre as premissas legais e os requisitos funcionais do sistema econômico - tem levado à necessidade de neutralizar ou promover interpretações razoáveis na colocação em

[44] Lindblom (1981, p.61) afirma que isto é mais provável nos casos de políticas como as ambientais, em que se verifica a imprecisão e falta de especificidade da legislação, a multiplicidade de critérios conflitantes, os programas excedendo a capacidade de qualquer pessoa, os recursos disponíveis e a autoridade da instituição responsável. Neste caso, as políticas podem cair na inação ou os administradores acabam definindo as políticas efetivamente seguidas, escolhendo as atividades prioritárias e a parte de cada programa que deve receber ênfase especial, tendo em vista os recursos e pessoal disponível e outros incentivos a desvios na sua conduta.

[45] Diversos trabalhos têm descrito os avanços e retrocessos na implementação das políticas ambientais em vários países industrializados ou não (Vig; Kraft, 1990; Phaelke; Torgerson, 1990). Considerando que a argumentação feita até este momento se pretende abrangente o bastante para a análise do tratamento geral da problemática ambiental, é importante deixar claro que os paises possuem situações bastante diversas em suas respostas ao desafio ambiental, entre outras razões, devido à assimetria de poder no cenário internacional. Estas assimetrias permitem que os países mais industrializados desloquem atividades poluidoras e resíduos tóxicos e sejam favorecidos na exploração dos recursos naturais em países menos desenvolvidos, e, relacionado a isto, tirem mais proveito do crescimento do mercado de tecnologias "limpas" mundo à fora. Sobre o assunto ver Altvater (1995), Enzensberger (1978).

prática das leis. Portanto o que vem sendo avaliado como o fracasso das instituições ambientais em implementar as leis, do ponto de vista de político-administrativa sócio-estatal, apenas exprime a colocação em prática da orientação negativa para as políticas ambientais. Em outros termos, embora não possa ter a legislação como principal referência de ação, com o atendimento geral das expectativas políticas e econômicas do sistema - a redução dos efeitos das demandas presentes nas legislações e reivindicações dos movimentos ambientais – parece provável que as instituições ambientais alcancem um desempenho positivo, ou consigam ser funcionalmente eficazes na manutenção dos requisitos para o crescimento econômico.

Tal enunciado oferece elementos para apontar a negatividade como orientação geral da seletividade dos órgãos e políticas ambientais. Ao privilegiar, na sua atuação débil, as expectativas compatíveis com os interesses globais da acumulação capitalista (seletividade positiva) e proteger o capital do conjunto de interesses anticapitalista (seletividade negativa) (Offe, 1984) esses órgãos e políticas realizam a sua seletividade política. Contudo, como a debilidade das instituições ambientais sugere, é com a segunda que mais o Estado tem se ocupado, daí ser a negatividade a face mais saliente da política para o setor ambiental.

Por fim, cabe lembrar que a debilidade, como definida anteriormente, é um foco de constantes tensões e crises. As denúncias e pressões dos movimentos sociais e de frações do governo e do empresariado e da opinião pública, contestando o omissão ou falhas na aplicação da legislação ambiental, tornam a conquista da legitimidade um problema recorrente nas instituições ambientais, problema este que, no limite, pode ameaçar a sobrevivência das mesmas.

Na próxima seção, ilustrarei a debilidade das instituições ambientais usando, particularmente, estudos da literatura nacional sobre a implementação de políticas na área. Com isso, pretendo aproximar a exposição da experiência brasileira, oferecendo uma leitura geral de como expectativas políticas e econômicas e atuação administrativa dos órgãos ambientais se fundem e do caráter estratégico desta fusão para a reprodução das estruturas de poder históricas no país.

2.8 POLÍTICA E INSTITUIÇÕES AMBIENTAIS NO BRASIL

Desde os primeiros momentos da colonização do Brasil vão se observar dois pólos contraditórios de pensamentos sobre a relação com a natureza: uma celebração retórica de um lado, e uma realidade de devastação impiedosa do outro (Pádua, 1987)[46]. Estes pólos refletiam tanto as preocupações renascentistas com o alargamento dos horizontes do saber como o sentido político e econômico que as novas terras assumiram no jogo de forças do sistema econômico mercantilista mundial. Incorporado a este sistema como fornecedor de matérias-primas naturais[47], o Brasil manterá sob diferentes formas culturais e políticas esta condição até os dias atuais com a intensificação da degradação ambiental e do tecido social.

A organização cultural regula a articulação entre processos ecológicos e processos históricos. De um modo amplo, a materialidade da cultura inscreve-se na racionalidade produtiva das sociedades gerando um efeito mediador entre a estrutura econômica e social e o meio ambiente (Leff, 2001). Este caráter mediador da cultura permite vê-la como um instrumento analítico para perceber de que forma certos processos históricos impactam os processos ecológicos, constituindo formas predominantes de representação política e de direitos sobre a apropriação e uso dos recursos naturais. No caso brasileiro, estas formas predominantes de apropriação dos recursos naturais foram criadas, mantidas e remodeladas ao longo de sua história conservando sempre uma índole tendencialmente centralizadora, concentradora e predatória, sintetizadas na questão da terra e no patrimonialismo. São nos contrastes e paradoxos deste sistema de poder, desnudado com a

---

[46] A exploração predatória e irracional dos recursos naturais no Brasil foi objeto da crítica de pensadores liberais do século XIX como José Bonifácio, Joaquim Nabuco, André Rebouças, Euclides da Cunha, que defendiam a modernização do país via a instauração de uma civilização urbana industrial. Alberto Torres, nas primeiras décadas de século XX, a partir de uma crítica mais aguda à subordinação do Brasil às potências internacionais, pregava um modelo alternativo e autônomo de desenvolvimento nacional. Após a década de 20, Caio Prado Junior e Nelson Werneck Sodré fizeram a crítica à degradação ambiental na perspectiva do "nacionalismo modernizador" (Pádua, 1987).

[47] É necessário frisar que estas estruturas de poder no Brasil - e formas predatórias de apropriação dos recursos naturais e sociais - não evoluíram no tempo isoladas do sistema político e econômico capitalista mundial; ao contrário, suas formatações e continuidade foram condição e efeito para uma articulação subordinada do país a ele (Martínez Alier, 1998; Altvater, 1995). Basta dizer que em vários momentos históricos o Brasil e o Terceiro Mundo aparecem em planos geopolíticos e geoestratégicos de grandes potências econômicas como fonte de recursos naturais — e, nas últimas décadas, também como receptáculo de atividades e resíduos de alto impacto ambiental — e, em menor grau, como mercado consumidor. Assim, exposto e perseguindo durante espasmos nacional-desenvolvimentistas, um padrão de desenvolvimento capitalista avançado, forjou-se no país uma cultura de produção e consumo contrastante onde se sobressaem o hiperconsumo e a cultura da sobrevivência, ambos social e ambientalmente problemáticos (Leff, 2001).

instauração de sua antípoda, a república (coisa pública), que ficam mais claras as principais inclinações e limites para um projeto de sociedade democrática e sustentável.

Ao monopólio da terra correspondeu o monopólio da representação política, configurando relações e práticas políticas que serviram para balizar, desde o poder local, o possível e o impossível, o legítimo e o ilegítimo no marco do autoritarismo social brasileiro.[48] A questão da terra e o patrimonialismo podem delinear os principais legados de uma cultura política autoritária para as instituições políticas envolvidas na gestão dos recursos naturais. A debilidade e seletividade das instituições ambientais e sociais podem exprimir, assim, a miríade de interesses privados privilegiados no acesso ao aparato público, repelindo as possibilidades de realização de direitos e interesses públicos e coletivos. A continuidade de padrões de dependência e de mando, desta forma, está relacionada diretamente com a fragilidade das noções de democracia, sociedade civil, esfera pública e de cidadania vigentes no país, e, por conseguinte, nas formas como os riscos ambientais são distribuídos, percebidos e enfrentados.

As tentativas de restringir a apropriação predatória dos recursos naturais no Brasil é debatida e vem sendo objeto da intervenção estatal há muito tempo (Dean, 1996; Acelrad, 2001; Pádua, 1987, 2002; Borinelli, 1998). O fracasso de idéias e destas intervenções oferece fortes elementos da constituição das bases de uma sociedade onde vem vigorando a concentração crescente do poder de controle dos recursos naturais nas mãos de poucos e a privatização do uso do meio ambiente comum. A análise da política ambiental contemporânea, de políticas públicas explícitas para o setor, não pode prescindir, portanto, dessas características estruturais da formação social brasileira, na medida em que elas permitem uma melhor compreensão do conteúdo real e das limitações/constrangimentos dessas políticas e instituições (Guimarães, 1988).

A seguir, apresento a trajetória da política ambiental no Brasil em dois momentos, de seu início, na década de 70, ao final da década de 80 e, nos anos 90. Não se trata de uma análise da literatura da área, mas tão somente de uma exposição com o objetivo de ressaltar os principais traços contextuais da institucionalização e da evolução das instituições ambientais no país e,

[48] A grande concentração de terra sob o jugo privado evoluiu *pari passu* com formas de organização do trabalho compulsórias e degradantes (Marx, 1982; Leal, 1975) Ao longo do tempo, a perenidade do monopólio da terra, e até como resultado de suas sucessivas crises econômicas, originou tanto a sujeição ao poder privado rural enquanto "exército de reserva cativo", como a inserção subordinada às estruturas do poder urbano ("moderno") através de um êxodo rural gigantesco. Este processo não só acelerou a degradação ambiental nos grandes centros urbanos, mas expôs estas pessoas a novas formas de violência, riscos e sofrimentos associados às condições de trabalho, habitação, saúde, educação e sociabilidade (Ferreira, 1993).

dentro destes processos, as evidências gerais da persistência, sob diferentes configurações, da debilidade institucional. Alerto que diversos conceitos e discussões centrais para o propósito desta pesquisa serão aprofundados no decorrer desta tese. Creio que será mais produtivo tratar dos mesmos cotejando-os com dados da pesquisa de campo.

Marcadas por um caráter simbólico e reativo às pressões internacionais, surgem as primeiras instituições ambientais no Brasil na década de 70, mais particularmente, a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), em 1972. Internamente, a existência de diversos problemas de contaminação por dejetos industriais leva à priorização do controle da poluição, com a importação do modelo de políticas de comando e controle dos Estados Unidos. A influência de conservacionistas sobre a condução da política federal, em outra frente, destacará a criação de unidades de conservação tidas como políticas de menor teor conflitual, pelo menos enquanto apenas baixadas por decreto.

O marco fundamental da institucionalização da política ambiental, contudo, ocorre em 1981 com aprovação da Lei Nacional do Meio Ambiente. O documento trouxe importantes inovações no campo legal e administrativo, como mecanismos colegiados e participativos, a descentralização para os estados e a confirmação da predominância da política de comando e controle. Ao longo da década de 80 outras medidas de regulamentação foram estabelecidas para operacionalizar aspectos importantes da Política Nacional do Meio Ambiente, a exemplo, das diversas resoluções aprovadas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente, com destaque para a que estabeleceu, em 1986, os critérios básicos e diretrizes gerais do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA).

Foi ainda neste período que foram implantados os primeiros órgãos estaduais de meio ambiente, a Companhia Estadual de Tecnologia de Saneamento e de Controle da Poluição das Águas (CETESB)[49] (1973) em São Paulo, a Fundação Estadual de Engenharia e do Meio Ambiente (FEEMA) (1975) no Rio de Janeiro e, em Santa Catarina, a Fundação de Amparo à Tecnologia e ao Meio Ambiente (FATMA) (1975).

Uma tecnocracia ambiental constitui-se no Brasil fundamentalmente na instrumentalização e implementação das políticas de comando e controle, no rastro dos conflitos ambientais decorrentes da poluição industrial. Com ela também se consolidava e se desenhava o papel

[49] Em 1976, mantendo a mesma sigla, CETESB passou a designar Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental (Ferreira, 1992).

avançado dos estados no controle ambiental, definindo normas e padrões, fiscalizando e licenciando atividades poluidoras.

O processo de abertura política e a pressão internacional fizeram com que, apesar dos diversos sobrepassos, o Brasil dispusesse de um satisfatório aparato institucional de controle ambiental no final da década de 80. A questão ambiental conquistara um importante espaço na constituição de 1988 e a maioria dos estados mais industrializados tinha montado suas estruturas institucionais do meio ambiente. E nível federal, sob pressão da opinião pública internacional, ocorre um movimento integrativo de órgãos que culminou na criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA) em 1989. No final da década, os problemas ambientais já dispunham de um ministério, o Ministério do Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano, instalado em 1987.

As avaliações das políticas ambientais desse período, embora constatassem o significativo processo de institucionalização do setor, apontavam as fortes restrições à efetividade dessas políticas.

> As políticas públicas estão hoje a meio caminho um discurso-legislação bastante ambientalizado e um comportamento individual-social bastante predatório, sendo que por um lado as políticas públicas têm contribuído para estabelecer um sistema de proteção ambiental no país, mas por outro lado o poder público é incapaz de fazer cumprir aos indivíduos e às empresas uma proporção importante da legislação ambiental (Viola; Leis, 1992).

> Fica evidente no Brasil uma grande diferença ente a realidade e a retórica: a legislação ambiental acompanha a experiência internacional e possui novos instrumentos extremamente sofisticados, no entanto, as condições de real aplicação são extremamente restritivas (Ferreira; Ferreira, 1992, p. 31).

A dissonância entre a retórica e o desempenho do Estado no setor ambiental era comprovada pela impotência e marginalização das instituições ambientais nacionais e estaduais. Desde o início estas instituições conviveram com sérios limites para atuar devido à defasagem entre as tarefas atribuídas e os recursos de poder disponíveis, à subordinação a órgãos fortes e responsáveis pela degradação ambiental, à escassa capacidade de influir no conjunto das políticas do governo, ocupando um lugar secundário, limitado e subordinado (Guimarães, 1986; Monosowski, 1989; Ferreira, 1992).

É interessante notar que já se reconhecia o caráter político desse desempenho dos órgãos ambientais, em parte enraizado na própria natureza conflituosa e ameaçadora dessas políticas. Elas provocavam vários tipos de oposições por questionar o processo de desenvolvimento capitalista, gerar disputas jurisdicionais no âmbito do Estado e não ser qualificável quanto aos seus resultados.

A controvérsia em torno das causas dos problemas ambientais e de suas soluções levaria decisões fundamentais e a completa implementação de políticas a serem adiadas indefinidamente (Guimarães, 1988; Ferreira, 1992; Banco Mundial, 1992).

Essas controvérsias, embora não possam ser reduzidas a este aspecto, se davam fundamentalmente em função dos interesses contraditórios em torno das formas de apropriação dos recursos naturais que unia o Estado e o setor produtivo nacional e internacional no projeto desenvolvimentista brasileiro. Mais diretamente, havia o interesse em evitar a imposição de custos adicionais ao crescimento e agentes econômicos que ameaçavam reduzir a margem de lucro e mesmo inviabilizar alguns projetos. Com o fim do Regime Militar tornou-se mais explícita e sistemática e mobilização do setor produtivo contra a regulamentação ambiental e a implementação de leis (Carvalho, 1987; Borinelli, 1998; FEAM/SEMA, 1998). Por outro lado, a excessiva impermeabilidade, ou a permeabilidade seletiva do Estado (Ferreira, 1993; Ferreira; Ferreira, 1992) às demandas ambientais, expressava a reduzida capacidade de controle social das decisões que afetavam o meio ambiente. Também neste caso, fazia-se valer a reprodução da assimetria de poder entre os atores que sustentava a desigualdade na partilha espacial dos custos e benefícios dessas decisões (Monosowski, 1989). O que, de resto, não destoava e não podia ser compreendido desconsiderando-se a formação e continuidade do autoritarismo e patrimonialismo no Brasil.

O expressivo avanço da institucionalização dos problemas e conflitos ambientais, nos anos 80, revelava assim o papel ambíguo do Estado na gestão dos recursos naturais no Brasil. Por um lado, a crescente preocupação pública com os problemas ambientais, os novos critérios de legitimidade no contexto democrático e as pressões internacionais forçavam a ampliação do arranjo institucional do meio ambiente, por outro, vários recursos tratavam de minar a implementação das novas leis e direitos.

Guimarães (1988) captou esta dinâmica na burocratização e fragmentação institucional que marcaram a primeira fase da institucionalização da proteção ambiental. Em sua versão do conservadorismo dinâmico, as instituições não são apenas vítimas, mas fazem parte de uma operação de incorporação da questão ambiental, seguido de isolamento, contenção e compartimentalização na estrutura burocrática, e aporte de recursos apenas para ações simbólicas e com baixo nível de conflito. O interessante desta interpretação é o destaque dado a um certo caráter político-estratégico na forma de conduzir a acomodação dos conflitos ambientais no Estado brasileiro, restringindo, preventivamente, as ameaças ao sistema econômico. A opção por uma

atuação "conservacionista" nos anos 80 (Neder, 2002), o tímido avanço da política de controle da poluição como tal e a postura reativa e defensiva diante da dinâmica econômica caracterizam bem este período de negatividade da política ambiental.

Apesar da implantação das políticas de comando e controle nos estados mais industrializados, através da operacionalização dos sistemas de licenciamento ambiental, estes se mostravam insatisfatórios e não foram além, em geral, de uma atuação pautada pelo tratamento reativo, pontual e corretivo dos problemas ambientais (Carvalho, 1987; Borinelli, 1998; Ferreira, 1992; FEAM/SEMA, 1998). Diante da situação desfavorável ou mesmo comprometida com a manutenção dos padrões tradicionais de apropriação de recursos naturais, não surpreende que os "*policy makers*" responsáveis pela formulação das políticas ambientais mais parecessem expectadores da cena do que atores fundamentais do processo (Ferreira, 1992). O antagonismo entre as atribuições legais e os requisitos sistêmicos faz com que os decisores públicos se vejam constrangidos a, como afirma Guimarães (1992), exercitar a persuasão, o convencimento e o incentivo em vez de uma postura mais incisiva.

É nesse sentido que a fragmentação institucional, a carência crônica de recursos, a descontinuidade administrativa, a sobreposição de atribuições, em suma, a debilidade das instituições ambientais, se não podem ser vistas em seu conjunto como resultado de um projeto racional de dominação, ao materializarem traços históricos da formação do Estado no Brasil, asseguravam tal projeto ao reduzir os efeitos econômicos e políticos de um efetivo controle ambiental.

2.8.1 Mudanças e complexidade na política ambiental dos anos 90: um esboço da reconfiguração da debilidade das instituições ambientais

A década de 90 é freqüentemente citada como um divisor temporal para a compreensão da evolução das transformações na política ambiental. De fato, o período que vai dos últimos anos da década de 1980 à primeira metade da década de 1990 confirmou tendências, ao mesmo tempo, de novas feições neste campo e de continuidades comprometedoras da efetividade institucional. Novas esperanças foram depositadas em nova legislações, na descentralização e na globalização

econômica, que acenaram para o fortalecimento das esferas do mercado e da sociedade civil como saída para a crise institucional vivida. As mudanças e a conjuntura da política ambiental nos anos 90 podem ser resumidas na interação de quatro principais fatores: a crise do Estado em um contexto neoliberal, a internalização da "variável" ambiental na economia, a internacionalização da agenda ambiental e a expansão do marco regulatório no setor ambiental. Como demonstrarei a seguir, dentro do movimento dúbio para as instituições ambientais do período, os dois primeiros restringindo o papel dessas instituições e, os dois últimos, sinalizando e requerendo um papel mais ativo das mesmas no controle ambiental.

Para se abordar, mesmo que superficialmente, o que se convencionou chamar de a crise do Estado, é necessário ter em conta as grandes transformações ocorridas nas últimas décadas na reestruturação produtiva do capitalismo como: a globalização econômica, o advento e disseminação das novas tecnologias da informação; a política econômica de cunho neoliberal e a supremacia do capital financeiro. Estes fatores se apresentaram intrinsecamente inter-relacionados, formando um quadro extremamente negativo de exclusão social e aprofundamento da degradação ambiental (Guimarães, 2001). Daí o resultado mais relevante a se destacar foi o fato de o comprometimento entre o Estado e os imperativos econômicos terem se tornado tão explícitos a ponto de economia e política parecerem homólogas (Altvater, 1999).

Países como o Brasil viram-se fragilizados diante da submissão a programas de ajuste estrutural, de redução de gastos públicos e de maior abertura em relação ao comércio e a investimentos estrangeiros, segundo regras do sistema econômico e financeiro internacional. Uma já precária estrutura de segurança social e ambiental sofreu contínuas restrições orçamentárias diante das pressões de credores internacionais para a redução do déficit público.

A retração estatal e sua subordinação à esfera econômica teve implicações para o papel central do Estado, a regulamentação ambiental e a democracia. Por um lado, o Estado passou a colaborar seletivamente através de suas políticas com setores e empresas aptos a competir na economia global, canalizando investimentos realocados de setores sociais e ambientais. As instituições políticas se voltaram para a maximização da competitividade de suas economias (Altvater, 1999). Por outro, pressionados pelas metas de ajuste econômico – equilíbrio fiscal, privatizações, aumento de exportações, desregulamentação –, países "em desenvolvimento" como o Brasil, para disputar investimentos externos, tornam-se vitrine de um *mix* de externalidades positivas para grandes empresas, tais como: baixo custo da mão-de-obra, incentivos fiscais, menores benefícios e direitos trabalhistas e frágil regulamentação ambiental. Isto satisfazia o

interesse das grandes corporações transacionais como o das unidades econômicas em geral que costumam adotar políticas de controle ambiental flexíveis de acordo com a rigidez do país ou estado onde se encontram, tendendo a buscar os mais desregulamentados (Yearley, 1996; Mol, 2000; Porter; Brown, 1991). A democracia já instável e pouco enraizada vem enfrentando grandes obstáculos para se consolidar no cenário descrito acima. Como afirma Altvater (1999), a repressão direta praticada pelos sistemas políticos autoritários foi substituída pela "restrição sistêmica" imposta pelo mercado mundial e vigiada por instituições multilaterais. A ascensão de um poder extra-territorial e a corrupção sistêmica no Brasil contribuíram para a descrença no sistema político e a baixa credibilidade na democracia e na participação como mecanismos de mudança social.

A mais importante transformação na forma como a questão ambiental vinha sendo tratada até meados dos anos 80 foi, sem dúvida, a sua aceitação como um problema pelo setor econômico. O maior grau de cooperação nos anos 90 para resolução dos problemas ambientais teve na disseminação mundial do conceito de Desenvolvimento Sustentável a partir de 1987 um acontecimento central. Sua relativamente ampla aceitação na retórica e prática do setor produtivo e político internacional revelava uma importante mudança de tratamento da problemática ambiental pela economia capitalista. Seja em termos do aumento da produtividade e da competitividade com a redução de custos e melhora da imagem de marcas e produtos, seja na produção e comercialização de produtos e serviços ambientais, nessa década, cresceu o reconhecimento de que as forças de mercado poderiam ser agentes poderosos na redução da poluição e melhoria ambiental (Vig; Kraft, 1990; Buttel, 2003; Mol 2000).

A Modernização Ecológica talvez tenha sido o programa que, mesmo sem superar o gradualismo recorrente desde os anos 70[50], melhor encarnou a nova versão oficial sobre o tratamento possível da problemática ambiental nas sociedades contemporâneas. Desta forma, viu-se nos anos 80 e 90 a formação de uma via pacificadora para as contradições entre desenvolvimento econômico e o meio ambiente. A modernização ecológica, e outras vertentes

[50] Na Conferência de Estocolomo em 1972, o gradualismo superou o catastrofismo (do relatório Limites de Crescimento elaborado para o Clube de Roma), pregando a adoção de mecanismos corretivos e de proteção ambiental e a reversão da dinâmica demográfica. O caráter reformista marcou a consolidação do ambientalismo como movimento internacional, em que era preconizado a adição gradual de um novo modelo de desenvolvimento que interiorizasse a sustentatibilidade social e ambiental. Esta tendência teve como principal resultado oficial a publicação do relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, "Nosso Futuro Comum", em 1987. Nessa proposta o antagonismo entre crescimento econômico e degradação ambiental era resolvido com o desenvolvimento sustentável, uma proposta marcada pelo otimismo e a possibilidade de convergência dos interesses em jogo (Viola; Leis, 1992).

similares como o capitalismo verde e economia ambiental, compartilhavam de princípios como o enaltecimento das virtudes do livre mercado, a fé na ciência e tecnologia e no incrementalismo e a cooperação para o combate dos problemas ambientais (Mol, 1997, 2000). Em diferentes graus e formas estes discursos dominaram a esfera pública e estatal nos anos 90 na maior parte dos países, tornando-se o mais importante ponto de referência para pensar e avaliar a política e gestão ambiental. Neste caso, as críticas à inflexibilidade e à ineficiência da regulação inspirada nas políticas de comando e controle (Buttel, 1998; Almeida, 1998) requisitavam uma atmosfera de mudanças e inovação institucional marcada pela cooperação entre os atores, em especial do Estado com as indústrias, reduzindo, assim, o tradicional confronto que caracteriza as medidas de comando e controle (Buttel, 2003).

Na nova fórmula, alinhada às críticas neoliberais ao intervencionismo do Estado, ele perdia, ideologicamente, a centralidade do modelo anterior. No campo político, o debate sobre desregulamentação e auto-regulamentação nos anos 90 expressava mais uma contra-ofensiva ideológica e prática do setor produtivo às tendências de maior regulamentação ante a pressão dos movimentos sociais e a posição comprometodora das empresas com a crescente degradação ambiental (Levy, 1997; Smith, 1997; Acselrad, 2002). É nesse sentido que os instrumentos e princípios das políticas de comando e controle passaram a ser apresentados como um resquício do Estado centralizador e incompetente que deveriam ser eliminados ou secundarizados, dando lugar a modelos de gestão ambiental privados voluntários (p. ex. ISO 14000, Produção mais Limpa), regidos pelo desejo do consumidor e pela competição empresarial.

Independentemente da generalidade e eficácia das novas diretrizes, elas revelavam uma tendência geral em que as expectativas do setor produtivo em relação aos órgãos ambientais haviam mudado e que a debilidade dos mesmos tornara-se um problema mais consensual para os atores envolvidos no controle ambiental. Se no período anterior as falhas do sistema de gestão ambiental eram bem vistas e perseguidas, neste, a precariedade do sistema tornara-se, pelo menos para o segmento de grandes empresas, um incômodo, pois o "atraso no fornecimento de licenças força as empresas a aceitar as incertezas de uma operação ilegal ou a atrasar investimentos planejados e gastar esforços significativos na alimentação da burocracia ambiental" (Banco Mundial, 1998, p. 23). Portanto, mudanças de escopo mundial e promovidas por grandes empresas internacionais contribuíram para uma certa redefinição das relações entre o setor produtivo e os órgãos ambientais.

A agenda ambiental internacional dos anos 90 trouxe novas preocupações, de maior escopo e complexidade, incluindo temas como: proteção dos oceanos e águas doces, mudanças climáticas, efeito estufa, resíduos tóxicos e nucleares, desenvolvimento sustentável, biodiversidade e florestas, redução de consumo e estilos de vida, redes internacionais de instituições. O principal marco deste processo de maior cooperação internacional foi a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento do Rio de Janeiro em 1992 e a edição da Agenda 21.

A internacionalização da preocupação ambiental na década de 90 evidenciou-se com o maior número de casos de colaboração internacional e ações coordenadas a respeito de temas ambientais, como se tem verificado em campanhas internacionalizadas e em inovações na ciência internacional (Yearley, 1996). Os países menos industrializados passaram a contar com a oferta de empréstimos do Banco Mundial e financiamentos a fundo perdido, por exemplo, através de parcerias com agências dos países desenvolvidos como o Japão e a Alemanha para diagnóstico, execução e financiamento de projetos ambientais. Também tomaram maior vulto as relações entre as organizações não-governamentais internacionais e as nacionais, e entre estas. Entretanto um novo conjunto de conflitos expressou-se neste campo, não só em função das particularidades da problemática ambiental como, por exemplo, a indefinição sobre o que é um problema ambiental global, mas também como reflexos de outras questões polêmicas na esfera econômica e política que se entrelaçam com esse problema. A questão ambiental deixou de ser percebida apenas como uma questão técnica e científica, que, aliás, também deixa de gozar de consenso, e passou a ser entendida dentro de um arco de questões centrais da política mundial: relações Norte-Sul, liberalização do comércio mundial, segurança nacional e internacional (Porter; Brown, 1991).

De certa forma em contradição ao movimento de auto-regulação ou de re-regulação (Mansfield, 2005), reforçado pela atmosfera da prevalência das teses neoliberais, ocorre uma expansão do marco regulatório estatal no setor ambiental em diversas frentes na década de 90.

Seguindo uma tendência de maior especialização e de implementação das disposições legais, assinaladas na Política Nacional do Meio Ambiente de 1981 na Constituição Federal de 1988, no âmbito federal, estadual e local, novas legislações e órgãos passaram a disciplinar o uso e a gestão de recursos específicos, como os recursos hídricos (Lei 9.433 de 8/1/1997, Lei Nacional de Recursos Hídricos, Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, Conselho Nacional de Recursos Hídricos) e as matas (Decreto 750 de 10/2/1993; Lei 9.985 de 18/7/2000 -

Sistema Nacional de Unidades de Conservação). Após dez anos tramitando, a Lei de crimes ambientais (9.605 de 12/12/1998) é aprovada, embora, com tentativas de medidas postergadoras[51].

A assinatura do Protocolo Verde em 1995 assinalava a postura mais rigorosa das instituições financeiras federais na concessão de financiamentos, demonstrados na exigência de licenciamento ambiental como requisito para a habilitação dos requerentes. Com a aprovação da Lei de Crimes Ambientais, entre outras razões, este procedimento também passou a ser adotado por instituições financeiras privadas.[52] Neste setor, o maior rigor das seguradoras na cobertura dos riscos de empreendimentos contribuiu igualmente para a consideração mais rígida da legislação e de medidas de controle ambiental e de segurança.[53]

A descentralização das políticas públicas brasileiras, impulsionada pela Constituição de 1988, a metropolização dos grandes centros, a instabilidade econômica, aumentaram significativamente as atribuições dos municípios, sobretudo nas áreas sociais e ambientais (Ferreira, 1997). Dados sobre o crescimento de órgãos responsáveis pelo meio ambiente, conselhos ambientais e fundos especiais da área nos municípios brasileiros têm revelado um significativo avanço das políticas ambientais nesta instância nos anos 90. Apesar desse crescimento dos arranjos institucionais do meio ambiente municipais, eles ainda eram pequenos e incompletos se comparados ao número total de municípios e a outras áreas descentralizadas, bem como contavam com uma estrutura precária de funcionamento (IBGE, 2001; Scardua, 2003).

Dentro do processo de retração estatal, por sua vez, houve também, complementarmente, a aceleração da transferência de funções públicas para organizações da sociedade civil, mobilizando-se o "capital social" das comunidades. Esta tendência teve como principais conseqüências a maior internalização da preocupação ambiental nos governos municipais e a profissionalização das organizações não-governamentais.

Se até a década de 70 e meados da de 80 a implantação da política ambiental no Brasil enfrentava uma série de restrições, o quadro é agravado na década de 90 com o desmantelamento das estruturas estatais diante da crise fiscal combinada e a adoção de princípios neoliberais de gestão do Estado. A regulação ambiental no Brasil, com a expressiva expansão de legislações e instituições nos anos 90, foi incorporada como responsabilidade governamental num período de profunda crise e reforma do Estado (Bursztyn, 2003; Ferreira, 2000). Diante do grave quadro

[51] Sobre essas medidas ver Acselrad (2002) e Camino (1998).
[52] Ver mais sobre o assunto em As Instituições Financeiras ..., (2005).
[53] Sobre este assunto, além da citação acima, ver Goldsmith (2006) e Berz (1997).

social do país, nos anos 90, o argumento da crise legitimou medidas imediatistas que relegaram a segundo plano os limites legais ao uso dos recursos naturais. O setor produtivo e o Estado se valeram do argumento da crise – desemprego e restrições fiscais – para justificar atividades produtivas que provocaram degradação ambiental e negligenciaram a legislação ambiental (Bursztyn, 2003). Portanto, o contexto de crise - agravado pela hegemonia das interpretações e antídotos neoliberais – contribuiu para o estreitamento do campo político de imposição de restrições normativas às atividades degradadoras do ambiente, logo, para a maior tolerância e legitimação das mesmas. Com efeito, diversos trabalhos continuaram diagnosticando a ineficácia estatal na área ambiental no Brasil na década de 90 (Banco Mundial, 1998; Alonso; Costa, 2002; Viola, 2000; FEAM/SEMA, 1998; Políticas Ambientais..., 2003; Meio Ambiente Brasil, 2002; Acselrad, 2002; Burzstyn, 2003; Neder, 2002; Scardua, 2003).

De um modo geral, observou-se a proliferação de instituições, o que tornou a área mais complexa e de difícil coordenação. Novas institucionalidades - conselhos, comitês de bacias, consórcios intermunicipais - órgãos municipais, projetos financiados com recursos externos, o Ministério Público, além dos órgãos estaduais e federais, passaram a compor a dinâmica do setor público. A escassez de recursos humanos e orçamentários continuou aparecer como um grave problema e, com o maior número de instituições atuando no setor, a desarticulação e conflito intersetorial no âmbito estadual e federal se agravou em relação à década anterior. A atuação mais incisiva do Ministério Público no setor, a operação do IBAMA nos estados acirraram os conflitos com os órgãos estaduais, piorando a superposição de competências e ações descoordenadas. Ainda, o crescente número de projetos e programas financiados com recursos externos criaram diversos lócus de produção de políticas, contribuindo para a maior fragmentação e a pulverização das instâncias de decisão da política ambiental (Acselrad, 2002; Souza; Siqueira, 1999).

Os avanços no ordenamento territorial, nos indicadores e no monitoramento das áreas e problemas críticos foram poucos ou não existiram. A quase inexistente oferta de informações ambientais pelas instituições federais e estaduais tem sido um importante meio para obstruir a mobilização da sociedade (Meio Ambiente Brasil, 2002; Políticas Ambientais..., 2003).

Em nível federal, de acordo com Viola (2000), houve um declínio em termos da importância política do setor ambiental no primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-1998). Ao lado da globalização dos parâmetros macroeconômicos observou-se o secundarismo e a disseminação lenta da sustentabilidade nas políticas públicas. A área ambiental do governo caracterizou-se pela fragmentação e incompetência gerencial, além de se encontrarem

isoladas dos centros de decisão econômica. O desempenho do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia foi marcado por práticas clientelistas e por um déficit de liderança, de capacidade institucional, de capacidade gerencial e de eficiência alocativa de um reduzido corpo de técnicos (Viola, 2000).

Uma avaliação geral das políticas ambientais estaduais, onde se encontram os órgãos responsáveis pela maior parte da implementação das políticas de comando e controle, revela um situação não muito diferente. A crise do Estado nos anos 90 comprometeu a modernização do setor ambiental. A superação da defasagem dessas políticas

> nas agências mais antigas (SP, RJ, MG) não se completou por uma série de obstáculos (descontinuidades administrativas, demissões nos corpos técnicos e disputas internas entre grupos orientados pela *rationale* controlista). A tentativa de criação de políticas ambientais públicas sem a hegemonia da escola controlista para o setor resultou na redução de quadro devido às demissões sistemáticas, além da interrupção de programas institucionais de treinamento e reciclagem de recursos humanos. Na primeira metade da década de 90, grande parte dos estados que tinha criado agência própria de controle ambiental nos anos anteriores (...) também sofreram esvaziamento de seus quadros técnicos (Neder, 2002, p. 344).

A crise da cultura técnica controlista - referência aos aspectos pontuais em fases ou épocas distintas do controle das fontes de poluição, característico das políticas de comando e controle - ficou mais evidente com o surgimento nos anos 90 de novas demandas e políticas associadas a um novo tipo de abordagem das políticas ambientais focada na "gestão ambiental" (Neder, 2002). A nova abordagem, enfatizando as dimensões de processo e continuidade, denunciava a precariedade da implementação das políticas de comando e controle da maioria dos estados. O grande desafio tornara-se superar uma postura restritiva e punitiva em favor de outra pró-ativa e participativa (Bursztyn, 2003). Contudo, como parece ter ficado evidente, o mais grave é que sequer se pode falar na existência de políticas de comando e controle satisfatórias.

Entretanto, a maior demanda e pressão por controle ambiental levaram a que, nos anos 90, ocorresse, em nível federal quanto estadual, uma expansão quantitativa e consolidação da política de comando e controle como instrumento de governo, mais especificamente, através de estudos e relatórios de impacto ambiental (EIA/RIMA) e do licenciamento ambiental. Por um lado, isto indicava a maior intervenção estatal nas atividades econômicas públicas e privadas. Por outro, as falhas deste processo, no rastro da crise e desmantelamento do setor público, tornaram tais avanços bastante questionáveis. O sistema de controle ambiental tem inspirado pouca confiança devido a problemas como o controle individual e pontual das fontes de poluição, abordagem da problemática ambiental restrita ao controle de aspectos físicos, ênfase apenas nos efeitos

ambientais de curto prazo (FEAM/SEMA, 1998; Neder, 2002; Carvalho, 2003). A defasagem desse sistema ainda podia ser atestada pelo baixo uso de instrumentos econômicos, pela implementação incipiente da taxação do uso e degradação dos recursos naturais, pela falta de unificação do sistema de licenciamento, outorga, monitoramento e controle, de base de dados integrados georreferenciados ou da avaliação ambiental estratégica, que objetiva entender e acompanhar o impacto cumulativo de agentes econômicos vinculados a um mesmo programa, política ou região (FEAM/SEMA, 1998; Carvalho, 2003; Bursztyn, 2003).

Com o quase abandono completo do planejamento, monitoramento e fiscalização ambiental como instrumento de gestão, é provável que na maioria dos estados as medidas de comando e controle foram reduzidas quase exclusivamente à emissão de licenças ambientais de questionável qualidade.

O esboço feito até o momento parece suficiente para demonstrar que a década de 90 foi palco de profundas transformações e que estas afetaram em alto grau o contexto das instituições ambientais. Neste capítulo foram apresentados os elementos centrais da noção de desempenho e debilidade das instituições ambientais adotados nesta pesquisa. Com eles não pretendi exaurir o assunto, mas definir um entendimento geral, suas origens e prováveis recursos metodológicos para a análise do órgão ambiental do estado de Santa Catarina na década de 90.

Apoiado nas contribuições que informam os principais vínculos entre o Estado, economia e problemas ambientais e numa proposta analítica do desempenho institucional que privilegia a atuação e as expectativas, aqui compreendidas, respectivamente, nas dimensões da capacidade institucional e político-administrativa, buscarei nos próximos capítulos compreender como se forjou uma nova conformação do desempenho da FATMA, sem, contudo, romper com a debilidade institucional.

3 RECURSOS NATURAIS, EMPREENDEDORISMO EMPRESARIAL, CONSERVADORISMO E CUSTO SÓCIO AMBIENTAL: GÊNESE E CONTRADIÇÕES DO "MODELO CATARINENSE DE DESENVOLVIMENTO".

Parece possível afirmar que as referências ao estado de Santa Catarina, mistura de fatos e da propaganda de governantes e empresários, têm oscilado em torno da exuberância, beleza e diversidade dos atributos naturais de seu território e da exitosa industrialização. Neste capítulo, apresento alguns dados sobre a evolução desses dois traços característicos, enfatizando como eles contribuíram para a formação do que veio a ser conhecido como o "Modelo Catarinense de Desenvolvimento" (MCD). Complementarmente, alguns indicadores da face política e sócio-ambiental desse modelo são também elencados a fim de apontar elementos da sua contradição.

3.1 UMA NATUREZA PRÓDIGA

O contorno dos limites territoriais de Santa Catarina se assemelha a um triângulo com uma área de 95.985 km2, 1,13 % da superfície do território nacional. Seu vértice penetra em direção a oeste, extremando com a Argentina, e a base, voltada para o leste, perfaz uma extensa costa litorânea banhada pelo Oceano Atlântico. Ao sul faz fronteira com o estado do Rio Grande do Sul e ao norte, com o estado do Paraná. Os atuais limites foram definidos em 1916, resultado de diversas disputas ocorridas no decorrer dos séculos XIX e XX, entre elas a Guerra do Contestado. As fronteiras estabelecidas constituíram dois principais grandes espaços geográficos relativamente homogêneos: o litoral e o planalto. Suas características naturais condicionaram a ocupação humana, sendo um importante determinante da constituição do estado catarinense.

O grande divisor natural destes dois espaços é a parte da Serra Geral que corta sinuosamente o estado catarinense no sentido norte-sul. Devido a isto, a topografia de Santa Catarina é fortemente acidentada, os pontos mais altos, que não ultrapassam os 2000 metros, declinam das regiões centrais do estado, para dois sentidos inversos até as menores altitudes: em direção ao litoral, a leste, e em direção ao oeste / sudoeste, no planalto.

As recorrentes referências às "oferendas" naturais de Santa Catarina[54], em geral, se referem a uma base natural considerada privilegiada devido a fatores climáticos, florestais e hidrológicos.

No início da ocupação, a cobertura vegetal compreendia 81,5% do território catarinense, segmentada apenas pelos campos no planalto. Dois grandes maciços destacaram-se nas formações florestais do estado: a Floresta Tropical Atlântica[55], predominante na faixa litorânea, que ocupava 31% do Estado, e a Floresta de Araucária que ocupava 40% do território estendendo-se por grande parte do planalto catarinense.[56]

Outra característica do território catarinense reveladora das suas condições naturais privilegiadas é a sua estrutura hidrográfica. Ela é tipicamente descrita na literatura específica pela sua fartura e boa distribuição espacial e temporal, fato que favoreceu a penetração e assentamento de agrupamentos humanos bem como o desenvolvimento de pólos econômicos autônomos.

Tanto o clima[57] quanto o relevo predominante no estado cumprem importante papel na definição das especificidades hidrológicas. Seguindo os principais acidentes de seu relevo, o estado é drenado por rios que compõem duas grandes redes hidrológicas independentes: a Vertente do Atlântico, no litoral, e a Vertente do Interior, no Planalto Ocidental (Figura 1). A Serra Geral é também o grande divisor dos sistemas de drenagem de águas que rumam, seja para o mar, seja para o interior. A Serra do Mar cumpre função complementar no norte do estado separando as bacias da Vertente Atlântica[58] da bacia do rio Iguaçu. A Vertente do Interior[59], por sua vez, é

[54] "No Estado de Santa Catarina [...] a natureza foi realmente pródiga. É uma das regiões do território nacional mais férteis e completas" (IBGE (1942).

[55] Na Floresta Tropical a temperatura alta e o elevado índice pluviométrico possibilitaram uma grande variedade de espécies, com destaque para aquelas de valor comercial como: peroba, ipê, cedro, canela-preta, canela amarela, canela-sassafraz, palmito e xaxim.

[56] Nesta última, como a própria denominação sugere, predominava o pinheiro do Paraná (Araucária Angustilolia), presente em altitudes entre 700 e 900 metros. Na mesma floresta, observavam-se, num estrato inferior, espécies tropicais como a canela, a imbuia, a peroba, o angico, o cedro, o camboatá e a bracatinga. Outra espécie que merece destaque em função de seu valor econômico no desenvolvimento regional, além das espécies tropicais e do pinheiro, é a erva mate em meio às formações descritas acima, embora em estruturas menores. Entre outras formações vegetais que ocupavam o território catarinense destacam-se também: a) Floresta subtropical (8%); b) Floresta dos Faxinais (5%); c) Floresta Nebular (2%); d) Formações Campestres (15,1%); e) Formações Litorâneas (2,1%).

[57] Em todo o estado catarinense predomina o clima subtropical úmido, apresentando, de um modo geral, regularidade na distribuição das chuvas em todo o território durante o ano.

[58] A Vertente Atlântica é formada por um conjunto de bacias isoladas que drenam as águas da porção litorânea do estado para um receptor comum: o Oceano Atlântico nos 531 km de costa marítima do território catarinense. De um modo geral seus principais rios têm suas nascentes nos contrafortes da Serra Geral e nas diversas serras litorâneas, percorrendo uma série de vales no sentido oeste - leste até o mar. As principais bacias da Vertente do Litoral, no sentido norte-sul, são: Cubatão (norte), Itapocu, Itajaí-Açu, Tijucas, Cubatão (Sul), d'Una, Tubarão, Urussanga, Araranguá e Mampituba.

[59] A vertente do Interior banha uma área aproximada de 60.1865 km2, cerca de 63% do território catarinense e subdivide-se em duas grandes bacias integradas, por cursos diferentes, à bacia internacional do Prata: a Bacia do Rio

dividida internamente pela Serra do Espigão, marco divisor das águas do interior que se movem para o norte (Iguaçu) e para o oeste (Uruguai).

O espaço catarinense mostra-se assim bastante diversificado, proporcionando uma alta gama de possibilidades de apropriação dos recursos naturais, que se verificarão nos fatos da história sócio-econômica catarinense recente e precedente. Esta formação natural acentuou uma fragmentação sócio-espacial, porquanto proporcionou, no processo de ocupação humana do território catarinense, o desenvolvimento de eixos de colonização com suas especificidades sócio-econômicas.

3.2 A COLONIZAÇÃO EUROPÉIA E A CONSTRUÇÃO DO MODELO CATARINENSE DE DESENVOLVIMENTO

Tanto o planalto quanto o litoral catarinense tiveram sua ocupação marcada por processos diferenciados quanto aos interesses em jogo ao longo dos últimos 400 anos. Três movimentos históricos gerais sintetizaram a ocupação induzida[60] dos espaços regionais catarinenses, anteriormente já habitados por civilizações indígenas como Carijós (áreas litorâneas), os Xokleng (nas altas encostas) e os Kaingang (no planalto).

O primeiro movimento, denominado de vicentista-açoriano, ocorreu, numa primeira fase, a partir da segunda metade do século XVII, como fruto da política expansionista do governo colonial que pretendia, com a penetração a partir de São Vicente, a ocupação de pontos avançados no litoral Sul. Assim deu-se a fundação de Desterro (atual Florianópolis), Laguna e São Francisco, cujas economias estiveram voltadas para a produção minifundiária de subsistência, com técnicas de cultivo bastante rudimentares[61]. Num segundo momento, quase um século após, novas ocupações são promovidas com objetivos político-militares da coroa portuguesa, voltados à segurança e povoamento das fronteiras lusitanas no sul do Brasil no século XVII.

Uruguai (rios do Peixe, Rancho Grande, Jacutinga, Engano, Ariranha, Irani, Chapecó, São Domingos, Antas, Iracema, Macaco Branco e Pepiri-Guaçu) e a Bacia do Rio Iguaçu (rios Negro, Paciência, Timbó, Jangada e Porto União).

[60] As ocupações induzidas eram assim chamadas na medida em que partiram de iniciativas estatais e/ou empresariais, seja na forma do Reino Português, do Império ou da República.

[61] Desterro e outras regiões litorâneas irão apresentar também a única atividade colonial exportadora, que seria a caça à baleia, caracterizada pelo uso intensivo de mão de obra escrava. Laguna teria a função de antepasto para o gado gaúcho, com destino a São Paulo e Minas, posteriormente.

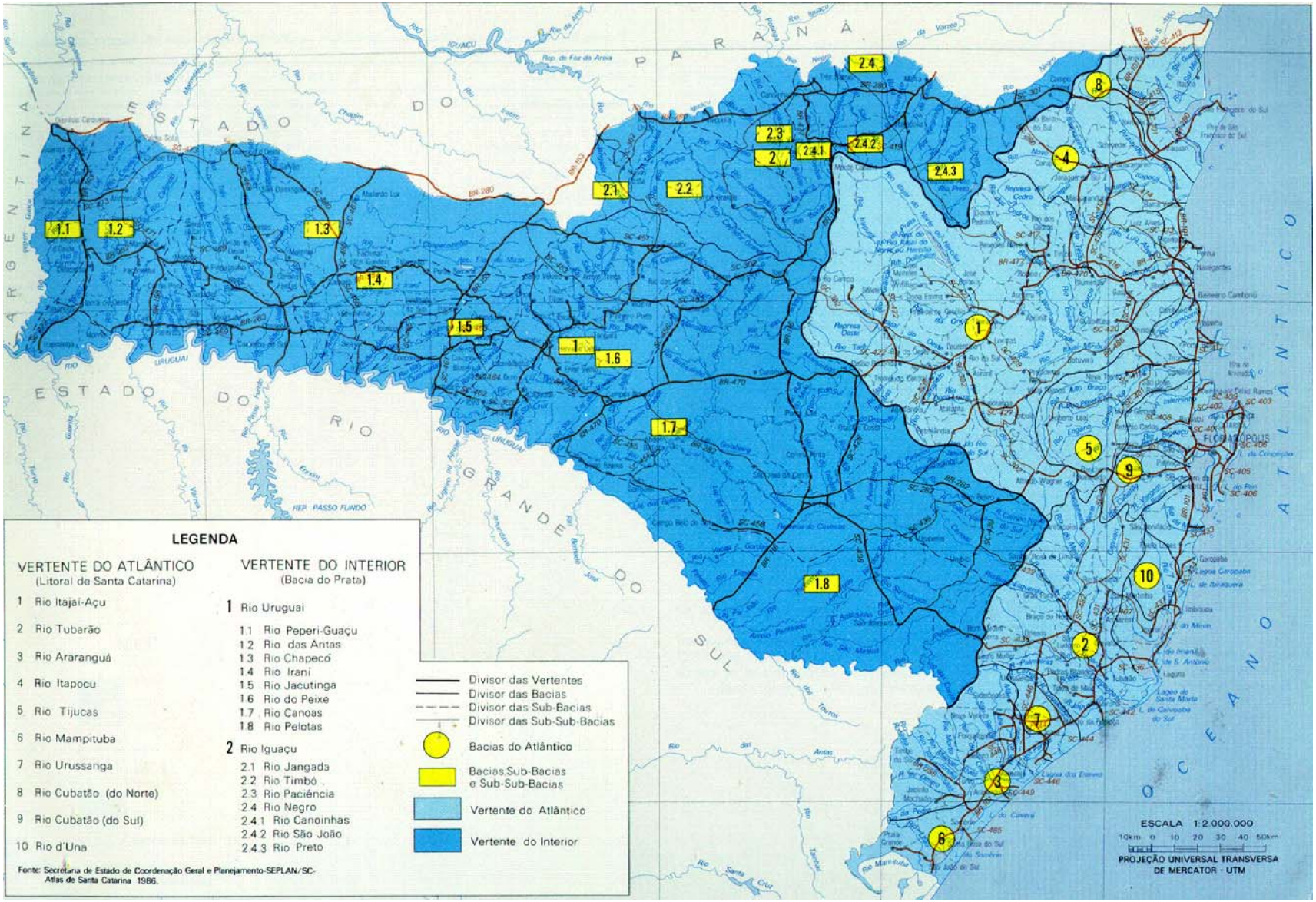


Figura 1 – Mapa Hidrológico de Santa Catarina.
Fonte: Santa Catarina (1986).

Ainda nessa segunda etapa, deu-se a colonização em direção a Lages, já em fins do século XVIII, com a imigração em função do crescimento da exportação de gado para Minas Gerais. Houve, nesse momento, a cisão entre a área planaltina e a litorânea, visto que o planalto, território de passagem mais favorável, mantinha maiores relações com os campos gaúchos do que com o litoral e, portanto, com a capital catarinense. Ao longo deste caminho, alternativo ao litoral, seriam criados os primeiros povoamentos que dariam origem a partir de 1916 aos municípios de Lages, Curitibanos, São Joaquim, Campos Novos e Mafra, inicialmente chamados "pousos das tropas". Seria então a partir do pastoreio e atividades extrativistas que se criariam as estruturas social e econômica do planalto catarinense (Piazza, 1983).

O segundo grande movimento de povoamento de espaços regionais ocorreu com as frentes de colonização "públicas" e privadas a partir principalmente de 1850 - marco também da regulamentação da aquisição de propriedades por colonos com a aprovação da "Lei de Terras" [62] - que trouxeram imigrantes de novas nacionalidades, destacadamente, a alemã e a italiana. [63]

Este processo desencadeou-se através de vários "Contratos de Colonização" que previam a ocupação de diversos espaços da então província, orientada entre outras coisas, pela disponibilidade de recursos naturais, acentuando o processo que passava a dar as primeiras feições da presente configuração cultural e espacial do estado. Nessa nova fase de imigrações, grupos humanos começam a penetrar, a partir do litoral, em direção ao interior através do traçado dos vales e rios, fundando colônias, que em seus desdobramentos até meados do século seguinte complementariam o povoamento da porção litorânea e do planalto norte do território catarinense. São criadas então colônias que se tornariam importantes centros regionais e industriais como Blumenau, Brusque e Itajaí na bacia do Rio do Itajaí-Açu, e Joinville na bacia do rio Cachoeira, no caso das experiências alemãs. No litoral sul, com os italianos, Urussanga na bacia do rio Urussanga, Azambuja, Tubarão; Nova Trento e Nova Itália na bacia do rio Tijucas.

Os movimentos de colonização descritos acima se dirigiam, basicamente, do litoral para o interior, sendo a região mais avançada nesse sentido os campos de Lages. A porção territorial atualmente reconhecida como oeste catarinense foi palco do terceiro e último movimento de colonização no território catarinense desde 1853, ano de criação da província do Paraná.

[62] Publicada em 18 de setembro de 1850 pelo Governo Imperial sob o nº. 601, esta Lei regulamentava a ocupação de terras indígenas, a autorização para a fundação de povoações e sua colonização e aquisição por parte de estrangeiros, bem como o ingresso de imigrantes europeus e a naturalização destes. Ver mais em Piazza (1983).

[63] A iniciativa imperial de colonização ia ao encontro de interesses como a substituição da mão-de-obra escrava pelo trabalho assalariado, insistentemente defendido pela Inglaterra, bem como da necessidade de ocupar espaços vazios após um período conturbado do movimento revolucionário Farroupilha.

Importantes cidades se desenvolveram a partir e ao longo dos trilhos da Estrada de Ferro São Paulo - Rio Grande[64], finalizada em 1910. Esse desenvolvimento foi o resultado dos empreendimentos colonizadores, beneficiando, pela ligação, mercados e centros externos ao estado; o que de certa forma compensava a distância da capital catarinense, oferecendo condições para uma maior autonomia econômica da região oeste. Entre as cidades fundadas nesse período, posterior à Guerra do Contestado e à definição dos limites estaduais, estão Joaçaba (Cruzeiro do Sul), Concórdia (Queimados), Chapecó e Videira.

A ocupação dos espaços regionais catarinenses por imigrantes predominantemente europeus de meados do século XIX em diante, ocasionou uma profunda transformação econômica, social e cultural do território catarinense. Em conseqüência de uma formação voltada para o trabalho industrial dos colonos e de possibilidades de aquisição de tecnologia, além de outras vantagens[65], essa imigração, no contexto maior das transformações do sistema econômico nacional e internacional, inaugurará formas de produção capitalistas (Santos, 1973). Contudo a instauração e consolidação da moderna produção capitalista exigiu uma rápida expansão e interiorização na ocupação do território catarinense, o que só foi possível com o enfrentamento de obstáculos do meio natural e social, através de uma ampla mobilização de forças econômicas, políticas e militares.

A colonização capitalista do território catarinense nesses moldes figurava como uma utilização alternativa dos recursos naturais e concorrente às pré-existentes. Conflitos gerados a partir da disputa pela hegemonia da apropriação de recursos naturais, presentes no genocídio indígena (Santos, 1970; 1973) e na Guerra do Contestado (Auras, 1984; 1991; Queiroz, 1977; Silva, 1987), foram, assim, importantes elementos da formação sócio-econômica e política catarinense. Capitais locais e estrangeiros fundiam-se para moldar uma estrutura de poder

[64] A construção do trecho catarinense da Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande pode ser considerada o grande instrumento da colonização e modernização da região. O grande fluxo de imigrantes de origem alemã e italiana oriundos em sua maioria do Rio Grande do Sul e Paraná começou a ocupar os lotes colocados a venda pela subsidiária da empresa multinacional responsável pela construção da estrada de ferro. A "Brazil Railway Co." recebeu estes lotes como pagamento do governo brasileiro pela construção da ferrovia uma faixa de terra de 15 km de cada lado dos trilhos ao longo de todo o percurso da mesma. Várias outras empresas receberam concessões do governo estadual para colonização de regiões do extremo e meio oeste não negociadas à empresa multinacional (Cabral, 1987).

[65] "[...] o imigrante europeu chegou a esta parte da América vinculado a um sistema econômico bastante agressivo. E baseado nele, logo iniciou uma mudança séria no sistema econômico local. De saída o imigrante obteve condições de trabalho que o privilegiavam frente aos trabalhadores do país: terras adequadas à produção agrícola, ricas em madeira e entregues sob financiamento; frentes de trabalho criadas especialmente para ocupá-lo e remunerá-lo logo após sua chegada e enquanto sua terra não produzia, ou, na entressafra, apoio na comercialização da produção. [...] Da agricultura partiu para a exploração dos recursos florestais e logo chegou à indústria. Ou se já possuía algum capital, ingressou diretamente na atividade industrial" (Santos, 1973, p. 245).

economicamente moderna e politicamente conservadora e oligárquica. Santa Catarina teve assim a sua "grande transformação" com a apropriação moderna capitalista dos recursos naturais, primeiro pela redução destes à terra e esta à mercadoria (Polany, 1980).

Neste propósito, o Estado fora importante agente na definição das resultantes destes processos conflituosos de apropriação do espaço natural. Ele teve um papel destacado seja no incentivo e regulação da apropriação de grandes volumes de recursos naturais na região, em especial a madeira, a terra e o mate, seja na eliminação de obstáculos à expansão da moderna apropriação dos recursos naturais representados também por modos concorrentes de ocupação do espaço natural catarinense. O Estado constitui assim um padrão de gestão dos recursos naturais articulado a um modo de produção e estrutura de poder político mais adequados à instauração e consolidação da modernização econômica capitalista.

O sucesso e perenidade desse projeto lançaram as bases do que viria a ser chamado o Modelo Catarinense de Desenvolvimento. Mais do que uma corrente explicativa do desenvolvimento econômico em Santa Catarina (Hering, 1987), que vê em fatores endógenos as principais causas do fenômeno, o Modelo Catarinense de Desenvolvimento chama atenção pelo seu enraizamento no imaginário e identidade catarinenses. Recorrentemente expressa na opinião dos meios de comunicação e personalidades políticas e empresariais, o MCD teria, inspirado na vertente "shumpeteriana", o empresário empreendedor, geralmente de origem germânica, como o "germe" do desenvolvimento catarinense (Lenzi, 2000). O caráter ideológico do MCD se fundamenta em uma face material realmente surpreendente em termos da transformação econômica - indicadores industriais e de crescimento econômico -, sobre a qual seus disseminadores deduzem automaticamente uma qualidade de vida de "primeiro mundo" na região, omitindo, geralmente, a sua face de "terceiro mundo" do ponto de vista ecológico e social.[66]

Na próxima parte, apresentarei alguns marcos históricos da industrialização catarinense, suas principais etapas e indicadores da sua expressividade no cenários nacional e internacional. Na seqüência, exponho alguns outros indicadores ambientais e sociais de Santa Catarina, que, embora tratados, em geral, como problemas menores ou não realidades pelas elites do estado, contribuem decisivamente para o esboço do que se poderia denominar de contabilidade dos custos sócio-ambientais do MDC.

[66] Para uma crítica desta posição, ver também os interessantes trabalhos de Michels (1993) e Lenzi (2000).

Uma breve apresentação da evolução da economia catarinense nos últimos dois séculos pode ser resumida a três principais fases. Numa primeira fase, a origem e o crescimento industrial ocorrem entre 1880 e 1945, impulsionados pelo movimento de imigração européia e pela instalação de indústrias originárias do extrativismo (erva-mate, carvão e madeira), têxtil e de alimentos.

A segunda fase é caracterizada pela diversificação e ampliação da base produtiva entre 1945 e 1962. Tem-se então a expansão e a consolidação dos setores de madeira, do carvão, dos alimentos e têxtil e a implantação de novas indústrias nos setores de cerâmica, papel, papelão e pasta mecânica e metal-mecânica. O crescimento e a consolidação dos ramos industriais esbarravam em deficiências estruturais e institucionais, como a falta de energia elétrica, as precárias condições das vias de transporte rodoviário e a ausência de linhas de crédito. Em resposta a estes gargalos surge um novo padrão de intervenção estatal, inaugurando a terceira fase da evolução econômica de Santa Catarina, a qual se diferenciou das anteriores pela ruptura parcial com o modelo de ocupação do Estado típico das "oligarquias broncas que se revezavam no poder estadual" (Goularti Filho, 2002, p.186). A integração e consolidação do capital industrial se daria apenas de 1962 a 1990 com a forte presença do Estado catarinense lançando mão de instrumentos como: planejamento estadual, agências de fomento e investimentos em infra-estrutura. Foram os resultados desta última etapa que atestaram e fundamentaram a existência de um "modelo catarinense de desenvolvimento".

Ao final da década de 80 já era possível identificar uma economia sustentada na atividade industrial dinâmica, com empresas agrupadas em pólos regionais especializados, destacando-se o de cerâmica, o têxtil, o eletro-metal-mecânico, o agroindustrial, o de madeira e o de papel, que tinham como características essenciais a diversificação de produtos com alta qualidade, a atualização tecnológica e a modernidade gerencial. Grandes grupos empresariais familiares (Quadro 1) lideraram estas mudanças, projetando suas marcas nacional e internacionalmente.

A diversidade cultural, temporal e de intenções na promoção das ocupações humanas, aliada à estrutura geográfica de Santa Catarina, gerou uma diversidade de centros regionais diferenciados com diversas atividades econômicas. No entanto nenhum deles se fez o centro econômico estadual, com quase todos eles ligados, basicamente até a década de 70, a outros estados, tais como São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul e até a outros países. A especificidade da formação econômica e cultural catarinense, com regiões autônomas e economicamente diversificadas, diferenciou Florianópolis da maioria das capitais brasileiras na medida em que não

concentra os principais fluxos financeiros e atividades produtivas. Esta pulverização espacial do poder econômico no estado gerou igualmente uma baixa hierarquização da rede urbana no estado, conferindo, assim, à capital, localizada no extremo leste do estado, um limitado poder econômico e político sobre as demais regiões. Mas, a maior expressão do modelo instaurado se dava na pujança dos indicadores de crescimento econômico e de exportação.

A partir dos decênios de 60 e 70, início de uma intervenção estatal de maior envergadura, Santa Catarina dá um salto em termos de industrialização, tendo aumentado sua participação no valor total da produção industrial brasileira de 2,2%, nas décadas de 50 e 60, para 3,9% na década de 1980. O período de 1966 a 1980 foi o de maior crescimento econômico observado no estado. O PIB catarinense expandiu a uma taxa média anual de 11,64%, superior à taxa brasileira, no período do "milagre econômico", de 9,12% ao ano (Ferreira Filho, 1987). Portanto, no "milagre econômico" catarinense, a economia cresceu mais de quatro vezes e meia em quatorze anos.

Nos anos 80 e 90 o crescimento do estado desacelera, mas mesmo assim continua superior ao nacional, respectivamente, 5,3% contra 2,% e 3,5% contra 1,9% (1990-1997) (Goularti Filho, 2002). A queda no nível de crescimento refletia, em grande medida, as profundas mudanças que inauguravam uma nova etapa do desenvolvimento econômico catarinense, marcadas pela desarticulação política e pela reestruturação econômica. Os dois processos tinham nas suas origens acontecimentos conjunturais nacionais e internacionais, destacadamente a nova ordem competitiva internacional e a crise do Estado, sintetizadas no avanço das teses neoliberais.

A adesão ao liberalismo, compartilhada por todos os governantes estaduais na década de 90 (ver Apêndice A), ensejou a quebra do comando estatal na coordenação da economia, que teve como último representante o governo oposicionista (PMDB) de Pedro Ivo Campos e Casildo Maldaner (1987-1990).

No campo econômico, em meio à sobrevalorização do real, à abertura de mercado à competição internacional, aos juros elevados e aos limites da infra-estrutura e investimentos, mudanças importantes no comportamento do setor produtivo culminaram na exaltação da competitividade e da qualidade como requisitos para participar no mercado globalizado. A problemática ambiental ganha espaço nessas mudanças na medida em que passa a ser reconhecida como uma ameaça à imagem das empresas – notadamente das exportadoras -, assim como uma fonte de redução de custos. Em Santa Catarina, a adequação a este novo cenário fez-se sentir na reestruturação produtiva e patrimonial dos principais ramos industriais do estado, a exemplo da reestruturação da indústria cerâmica, o desmonte parcial do complexo carbonífero, a

reestruturação patrimonial do complexo eletro-metal-mecânico, e desnacionalização do complexo agroindustrial (Goularti Filho, 2002).

Região/Bacia Hidrográfica	Principais Municípios	Principais Atividades Industriais	Principais Indústrias	Principais Problemas de Poluição
Norte Bacia do Rio Iguaçu	Canoinhas, São Bento Sul	Moveleira Madeira	Móveis Rudnick, Artefama, Zipperer	Rios em nível médio de poluição devido principalmente ao despejo de esgotos domésticos e industriais e de dejetos das empresas de papel, celulose e madeira.
Nordeste Bacia do Rio Cachoeira/Bacia do Rio Cubatão	Joinville, Jaraguá do Sul	Eletro-metal-mecânico Plástico Têxtil	Tupy, Weg, Consul, Embraco, Busscar, Douat, Docol, Tigre, Akros, Döler, Kohlbach	Bacias hidrográficas poluídas, principalmente as localizadas nos municípios mais populosos, devido aos despejos de esgotos domésticos e dejetos industriais.
Vale do Itajaí Bacia do Rio Itajaí	Blumenau, Itajaí, Rio do Sul, Balneário Camburiú, Brusque	Têxtil Alimentos Cerâmica	Hering, Teka, Marisol, Karsten, Malwee, Bunge Alimentos,	Praticamente todos os rios da região poluídos por lançamento de efluentes industriais e despejos domésticos e de fertilizantes e agrotóxicos.
Litoral Central Bacia do Rio Tijucas	Florianópolis, São José, Palhoça	Cerâmica	PortoBello	Todos os rios apresentam algum grau de poluição, principalmente por esgoto domiciliar e hospitalar, lixo, agrotóxicos, efluentes industriais e sedimentos do solo.
Sul Bacia do Urussanga/Bacia do RioTubarão/Bacia do Rio Araranguá	Criciúma, Tubarão, Araranguá	Cerâmica Mineração de carvão Indústria Carboquímica Complexo Termoelétrico Têxtil Calçados	Eliane, Cecrisa Tractegbel,	Uma das regiões mais poluídas de todo o Brasil, no que diz respeito a recursos hídricos. Principal fonte de poluição: extração de carvão, rejeitos industriais, dejetos de suínos, contaminação por agrotóxicos, principalmente da rizicultura
Planalto de Lages Bacia do Rio Canoas	Lages, Curitibanos	Papel e Celulose, Madeira	Igaras, Klabin	Poluição por agrotóxicos, efluentes orgânicos e tóxicos
Oeste Bacia do Rio Uruguai	São Miguel do Oeste, Caçador, Chapecó, Xanxerê, Concórdia, Joaçaba	Alimentos Madeira	Sadia, Perdigão, Chapecó, Aurora, Seara Alimentos	Intensa atividade agrícola agrava erosão do solo e assoreamento dos rios; grande contaminação de mananciais por dejetos da suinocultura, avilcultura e agrotóxicos.

Quadro 1 – Caracterização econômica /industrial e ambiental nas regiões do Estado de Santa Catarina .
Fonte: FATMA (1991) e Santa Catarina (1997).

Apesar dessas importantes mudanças na década, o estado manteve e até melhorou a sua posição na produção econômica nacional. Em 1970, Santa Catarina exportava aproximadamente 1,5% do total do valor das exportações brasileiras; já em 1980, este índice pulou para aproximadamente 4,5% e em 1999, 5,3%. A pauta de exportações também se modifica, indicando a maior participação de produtos industrializados como os motocompressores, carnes, têxteis e cerâmicas (Cunha, 1999). Em 2002, 5 das 10 maiores empresas exportadoras da Região Sul (Bunge, Sadia, Perdigão, Seara e Embraco) estavam sediadas em Santa Catarina (Expressão. Anuário de Exportação, 2002).

Empresas sediadas no estado têm importante participação ou lideram diversos setores. No final dos anos 90, por exemplo, 43,8% das exportações nacionais de pisos e azulejos saíam de Santa Catarina; a Tupy respondia por 70% do mercado nacional de peças para os sistemas de motor, e a participação dos têxteis e vestuários catarinenses nas exportações nacionais foi de 30,6 %. Outro setor em que as empresas catarinenses têm expressivo desempenho é o de carnes. Os cinco grandes frigoríficos representam boa parte do complexo de carne no Brasil: a Perdigão detém 31% do mercado de carnes e 23% do de industrializados de carnes; a Sadia é a maior fabricante de congelados (59%) e resfriados (31%), e é a primeira no abate de frangos (14%) e suínos (13%); a Seara representa 10 % do mercado de carne e derivados; a Aurora é a segunda no abate de suínos no país, e a quarta maior cooperativa [...] (Goulart Filho, 2002, p. 359). Com uma estrutura fundiária bastante diferenciada do resto do país, onde predomina a pequena propriedade, Santa Catarina produz em torno de 5 % da safra de grãos do país. Em meados da década de 90 era o maior produtor de maçã e cebola do país, o segundo de alho e fumo, o terceiro de arroz e banana, o sexto de milho e o nono de soja (Goulart Filho, 2002).

3.3 CONSERVADORISMO SUSTENTÁVEL

O padrão político conservador em Santa Catarina no período republicano deu-se pela presença hegemônica de poucos grupos, marcados em sua constituição por uma forte ascendência

da oligarquia e pela articulação consistente com os grandes grupos econômicos do estado.[67] Por outro lado, este padrão encontra sua explicação no caráter predominante das relações entre o aparato público estadual, as elites e a sociedade, pelos quais até o final da década de 70 o "paternalismo" das relações entre patrões e operários, a valorização da propriedade e da produção econômica, principalmente, tornaram a mobilização e a organização popular quase inexistente.

Desde o início do período republicano, não obstante as inflexões do cenário político nacional, as elites políticas e econômicas catarinenses, apesar de terem posicionamentos opostos e estruturas partidárias mutantes, possuíam o mesmo objetivo: a conquista da máquina estatal e a administração dos dinheiros e negócios públicos.

> A história dos partidos catarinenses não se converteria, se não fossem mostradas as tramas das lideranças políticas no jogo eleitoral, encarnando o sistema de poder estabelecidos, que lutava por permanecer, alternando-se, algumas vezes, sem que fosse modificada a estrutura do estamento dominante, já que a velha disputa, por exemplo, entre conservadores e liberais (republicanos), nas Repúblicas Velha e Nova, e entre pessedistas e udenistas, posteriormente, nada mais sugeria do que a luta hegemônica entre grupos oligárquicos-burgueses, pelo controle do poder, através de sua máquina projecional, os negócios do estado.[...] As chamadas elites dirigentes (formadas pela parentela, pelo clientelismo e pelo cartorialismo) cônscias e atalaiadas, de que se maior adversário (coligado ou não) se lhes viesse antepor, a união mandonística já estava ontologicamente legitimada, como ocorreu depois de 1964, mais precisamente em 1968, na reformulação partidária imposta pelo sistema revolucionário (Lenzi, 1983).

A "administração casuística"[68] prolongou-se aproximadamente até o início da década de 60, quando novas tendências na administração pública nacional e o estrangulamento das atividades econômicas privadas no estado levaram a uma intervenção ampliada e mais racional do governo estadual. Mesmo nas fases seguintes, planejada e tecnocrática, o conservadorismo oligárquico continuou vigorando.

Este novo cenário exigiu que as estratégias dos grupos organizados em torno das oligarquias Ramos e Konder-Bornhausen, partidariamente polarizados entre o PSD e a UDN, absorvessem os novos desafios para a permanência na arena política. Irineu Bornhausen, governador do estado de 1951 a 1956, deu início ao processo de enfrentamento dos gargalos econômicos estruturais com o Plano de Obras e Equipamentos - POE, e Celso Ramos (1960-1966), outro destacado representante das oligarquias catarinenses, implementou em sua governança o Plano de Metas do Governo (PLAMEG), símbolo principal do novo papel que o Estado passava a

[67] Ver mais sobre o conservadorismo político e oligárquico em Santa Catarina em Auras (1991), Silva (1996) e Aguiar (1995).

[68] Sachet (1987, p. 458) estabelece, segundo critérios predominantemente formais, como períodos da administração do governo estadual catarinense: Administração Casuística: 1947-1960; Administração Planejada: 1960-1970; Administração Tecnocrática: 1970-1975; e Administração Comunitária: 1975-1987.

ocupar na promoção do desenvolvimento econômico em Santa Catarina.

Portanto, mais do que dar início à utilização de instrumentos necessários a uma ação emergencial e racional, a década de 60 selou uma nova fase na relação entre o poder político e o poder econômico em Santa Catarina, entretanto sem grandes transformações no caráter da dominação conservadora.

Carreirão (1990), comparando os dados eleitorais e o sistema partidário em Santa Catarina de 1945 a 1979, assinala no período multipartidário (1945-1965) e bipartidário (1965-1979) um "forte predomínio dos partidos conservadores", tomando como referência a média do país e frente aos estados do sul e sudeste. O autor apresenta algumas prováveis explicações deste fenômeno em Santa Catarina. Primeiro, o forte conservadorismo eleitoral resultaria do forte predomínio da dominação oligárquica fundamentada na concentração do poder econômico não agrícola, favorecido pela inexistência de centros urbano-industriais de grande porte e o poder político-econômico das indústrias em médios e pequenos municípios e pelo cartorialismo. Outro fator seriam as estratégias e mecanismos utilizados pelos grupos dominantes, entre eles, o controle dos principais órgãos de comunicação por representantes das forças conservadoras[69] e a "capacidade de articulação das oligarquias, polarizando em torno de si e dos partidos que controlavam os interesses dos principais grupos econômicos do Estado" (1990, p.136).[70]

Uma última hipótese levantada por Carreirão (1990) para explicar a persistência e natureza do conservadorismo catarinense seria a quase inexistente mobilização e organização popular no período estudado, segundo ele, uma contra-face do domínio conservador oligárquico em Santa Catarina. Aqui, destacam-se traços culturais como a relação "paternalista"[71] entre patrões e

[69] Sobre meios de comunicação e poder em Santa Catarina, conferir De Marco (1991), Aguiar (1995) e Pereira (1992).

[70] No período multipartidário a família Ramos, controladora do PSD, contava com o apoio de empresários como Attílio Fontana (Grupo Sadia), Júlio Gaydzinski (Grupo Cecrisa), Vítor Hering, Otto Renaux, entre outros. Além disso, Celso Ramos, uma das principiais lideranças política do estado, também foi o idealizador, fundador e primeiro presidente da Federação das Indústrias de Santa Catarina - FIESC. À UDN, controlada pela família Konder-Bornhausen, estavam vinculados Diomício Freitas, Albano Schmidt (Grupo Tupy), Ingo Hering e vários membros da família Renaux. O bipartidarismo vigente após a ditadura militar levou à aglutinação de grande parte dos principais grupos econômicos e a antigos representantes da UDN e PSD, no partido governista da Aliança Renovadora Nacional - ARENA, para que, em 1979 com a "abertura democrática", orbitassem principalmente em torno do Partido Democrático Social - PDS. Como conseqüência dessa influência direta, as relações entre oligarquias, grupos econômicos e governos culminaram na ocupação de espaços estratégicos no aparato estatal por estes grupos através da indicação de seus representantes para importantes cargos na administração pública e na canalização de recursos públicos para atividades de seus interesses (Giese, 1991; Aguiar, 1995; Silva,1996).

[71] A industrialização - em Joinville e Blumenau - "é incentivada por um padrão de relações sociais 'paternalistas' que, ao mesmo tempo que asseguram um ambiente de cooperação e alta produtividade, aliado ao baixo nível de organização dos trabalhadores, engendram condições especialmente favoráveis para uma expressiva acumulação de capital a partir de uma mão-de-obra disciplinada, treinada e barata." (Silva, 1978, p. 94)

operários, sobretudo em regiões de ascendência germânica, e a predominância de uma mentalidade "privatista" e da ascensão individual por meio da pequena propriedade, ou seja, o empreendorismo. Além desses aspectos indicadores da forte integração da sociedade civil aos valores desenvolvimentistas e conservadores, pelo menos até o final da década de 70, o baixo grau de organização e mobilização popular também se refletia na pouca influência sobre as classes trabalhadoras de ideologias socialista e comunista.[72]

A presença de forças oligárquicas, nomeadamente o ramo Konder-Bornhausen, ainda que ofuscadas pela exposição eleitoral advinda com a redemocratização do país, continuou significativa no quadro político estadual nas décadas de 80 e 90 (Quadro 2). O governo Pedro Ivo Campos – Casildo Maldaner (1987-1990) representou a primeira ruptura na estrutura oligárquica na história republicana de Santa Catarina. Como demonstrarei nos próximos capítulos, tal ruptura teve nítidas marcas na condução da política ambiental no estado, sendo até hoje tido como um dos momentos de maior notoriedade positiva da FATMA.

Ligados aos Ramos	Ligados aos Konder –Bornhausen
Celso Ramos: 1961-1965 Ivo Silveira: 1966-1970	Colombo Machado Salles: 1971-1974 Antônio Carlos Konder Reis: 1975-1978 Jorge Konder Bornhausen: 1979-1982 Esperidião Amin: 1983-1986/1999-2002 Vilson Kleinübing: 1991-1994 Paulo Afonso Vieira (apoio): 1995-1998

Quadro 2 - Governadores catarinenses e a divisão oligárquica – 1961 a 2002.
Fonte: Goularti Filho (2002).

Portanto há poucas razões para imaginar mudanças significativas no padrão político conservador vigente em Santa Catarina na década de 90, mesmo que mudanças, sobretudo[73] externas ao estado, tenham levado questões como a ambiental a se tornarem uma importante frente de contestação desse padrão. A ascendência das teses neoliberais entre os governantes do estado

[72] Estas idéias, com importante influência sobre o movimento sindicalista em outros estados nas primeiras décadas do século, tiveram menos sucesso em Santa Catarina, onde a classe operária de regiões colonizadas por alemães, por exemplo, foram mais sensíveis aos apelos nazi-facistas, como os do integralismo nas décadas de 30 e 40 (Carreirão,1990, p. 139).

[73] No campo político-partidário, a conquista das prefeituras de Blumenau e Chapecó, em 1996, e de Criciúma, em 2000, pelo Partido dos Trabalhadores foram indicativos do crescimento da importância eleitoral de novas forças políticas no estado, entretanto não tiveram maior expressividade nas eleições para o governo de Santa Catarina em 2002 e 2006.

vinculados às forças conservadoras comprova, por outro lado, que essas teses foram fundamentais para a sustentabilidade do conservadorismo no período e também a pouca evidência das políticas ambientais.

3.4 OS CUSTOS SÓCIO-AMBIENTAIS DO MCD

A despeito do crescimento econômico assinalado nas últimas décadas assinalado, não se verifica uma proporcional melhora seja em relação à qualidade de vida da população catarinense, seja em relação à distribuição de renda.

Entre 1991 e 2000, acompanhando a tendência nacional, o estado passou de quinto para segunda posição entre os estados com melhor Índice de Desenvolvimento Humano. Embora com a menor proporção de pobres no país e com os habitantes com renda mais elevada, Santa Catarina, em 2000, tinha 12,1% de sua população abaixo do nível da pobreza (Brochard, 2003).

A concentração das atividades econômicas também se faz sentir na acentuada desigualdade de renda entre as regiões. Entre os anos 70 e 90 houve uma melhora considerável dos indicadores sociais, mas 23,5% dos municípios ainda tinham índices abaixo da média dos anos 80. Dos 20 municípios com maior índice, 15 eram do litoral (SC evolui de forma desigual. **A Notícia**, 9/01/2002). As regiões localizadas no planalto e na região oeste eram as que apresentavam o maior percentual de pessoas com renda insuficiente. As variações dos indicadores dos municípios eram ainda maiores; a proporção de pessoas excluídas oscilava entre 2,3% a 58,2% (Borchardt, 2003).

O acelerado crescimento econômico e industrial do estado catarinense foi acompanhado pela crescente concentração de renda. Uma forma de medir esta concentração é a evolução do índice de Gini - quanto mais próximo de 1 (um) maior o índice de concentração da renda. Apesar de possuir um índice historicamente inferior ao nacional, a concentração de renda em Santa Catarina (Tabela 1) aumentou rapidamente nas últimas quatro décadas, quase 50% contra 28% no país.

Tabela 1 - Grau de Concentração de Renda (Índice de Gini da renda das pessoas responsáveis pelos domicílios) em Santa Catarina e no Brasil, 1960-2000

UNIDADE	COEFICIENTE DE GINI				
Ano	1960	1970	1980	1991	2000
Brasil	0.48	0.52	0.57	0.64	0.61
Santa Catarina	0.37	0.46	0.48	0.56	0.55

Fonte: Montibeller (1994); IBGE (2001).

Neste sentido, o Índice de Desenvolvimento Social - IDS, que congrega índices de carência social, esperança de vida, a taxa de alfabetização e a concentração de renda, parece bastante revelador. Assume valores de zero a um, sendo que a situação social é melhor quanto maior é o índice. Neste índice mais completo, o Estado de Santa Catarina, no ano de 1987, foi de 0.65 enquanto que países com nível de renda per capita inferiores, tais como Panamá, Sri Lanka, Costa Rica, Colômbia, Filipinas e El Salvador, apresentavam índices superiores (Montibeller Filho, 1994).

Um último indicador dos aspectos negativos do desenvolvimento está relacionado à urbanização ocorrida no estado. A população urbana em 1970 era de 48,95% e, em 2000, 78,75% dos 5.356.360 habitantes de Santa Catarina habitavam áreas urbanas. Apesar da boa distribuição da população, tanto absoluta quanto relativa, a rápida e desordenada urbanização, a crise econômica e a exclusão social levaram a favelização, aumento generalizado da violência e maior exposição da população às áreas de risco, e, consequentemente, à degradação da qualidade de vida nas maiores cidades do estado (Montibeller Filho, 1994; Lenzi, 2000).

Em geral, as contradições sociais e as contradições ambientais autoalimentam-se, levando ao agravamento de ambas. O crescimento econômico que se verificaria nas décadas de 60, 70 e 80, liderado pela atividade industrial, produziu grandes transformações sobre a base natural, com sérias implicações ambientais devido à ameaça de esgotamento de recursos como o solo, as florestas e, sobretudo, a água. Realizou-se assim a transferência compulsória de custos privados para a sociedade sob diferentes maneiras. A escala dos problemas ambientais tende a atingir atualmente uma grande parcela da população, mas as camadas de baixa renda continuam sendo as mais penalizadas, expostas cotidianamente a condições degradantes de apropriação de recursos e serviços naturais básicos.

Tentar descrever a degradação ambiental em Santa Catarina com alguma exatidão é uma tarefa bastante complicada. Levantamentos do nível de poluição no conjunto das bacias

hidrográficas são raros, e os mais recentes realizados por percepção[74]. O único diagnóstico ambiental de Santa Catarina foi confeccionado em 1982, sendo reformulado em alguns aspectos em usos posteriores, como, por exemplo, no relatório ambiental apresentado na ECO 92 e num diagnóstico das bacias hidrográficas do estado em 1997. Aqui se depara com o problema - uma das faces políticas da debilidade institucional - que é a não produção ou divulgação sistemática sobre a qualidade ambiental no território catarinense. A favor desta afirmação depõe o fato, de certa forma surpreendente, de que em 2002 o nível de implementação do monitoramento da qualidade da água realizado em Santa Catarina fosse classificado como "fraco e incipiente", o único nesta situação entre os estados das regiões sul e sudeste do país (Brasil, 2002).

Abaixo, complemento os dados apresentados no Quadro 1, com o objetivo de fornecer uma idéia geral sobre os problemas ambientais em Santa Catarina, naturalmente sem a intenção de esgotar a questão. Alguns problemas ambientais podem ser destacados pelo seu caráter mais generalizado no território catarinense e pela dimensão que assumiram nos anos 90 junto à opinião pública. Este é o caso, principalmente, da poluição dos recursos hídricos e do desmatamento da Mata Atlântica.

Desde os primeiros momentos da política ambiental catarinense, a poluição dos recursos hídricos aparece como o principal foco de conflitos ambientais. Em parte isto explica a forte influência desses problemas sobre o perfil dos mecanismos e as abordagens do sistema de controle ambiental catarinense montado pela FATMA para administrar a poluição hídrica industrial. Os programas implementados pela FATMA e a própria pressão do mercado e das comunidades levaram as grandes empresas a dar algum tratamento aos seus resíduos, no entanto diversos problemas ainda continuaram comprometendo a qualidade e a quantidade dos recursos hídricos. Uma publicação do governo estadual, advertindo que as informações sobre disponibilidade e qualidade das águas superficiais e subterrâneas no estado se apresentavam desatualizadas, incompletas e pontuais, afirmava o seguinte em 1997:

> No que diz respeito à qualidade da água, a avaliação preliminar indicativa leva a conclusão de que todas as bacias catarinenses apresentam, em maior ou menor grau, algum nível de poluição. Nas regiões de concentração urbano-industrial, de atividades agroindustriais, de lavoura e criações intensivas e de produção de papel e celulose, a qualidade da água se apresenta seriamente comprometida, atuando como fator limitante sobre a água disponível, particularmente, para usuários urbanos e para aquelas atividades que exigem elevados requisitos de qualidade (Santa Catarina, 1997, p. 96).

[74] Este tipo de diagnóstico se baseia no levantamento da situação qualitativa de um rio bem como por meio de relatos de pessoas experientes.

Com relação à oferta da água, o mesmo documento apontava que, em períodos de estiagem, a situação era preocupante em algumas regiões como as bacias Cubatão do Sul, Itapocu, do Peixe e Chapecó e, em certos casos, "sujeita a sérios problemas de conflito de uso" (Santa Catarina, 1997, p.97).

Nos anos 90, novos problemas de poluição hídrica passaram a concorrer em termos de importância com a poluição industrial. Este foi o caso da poluição dos agrotóxicos e dos dejetos da avicultura e da suinocultura.

O problema específico da suinocultura, também conhecido no estado por "bomba ambiental", foi sem dúvida um dos mais preocupantes. Os dejetos gerados diariamente por um suíno é entre quatro e cinco vezes superior ao volume produzido por uma pessoa. A poluição provocada pelo rebanho catarinense equivaleria a uma população de quase 30 milhões de habitantes, pois o estado tem cerca de 6 milhões de habitantes. Os impactos são maiores se considerar que as atividades estão concentradas no oeste, meio oeste e sul do estado, onde cerca de 80% das águas são impróprias para o consumo humano. Dos estados da Região Sul, Santa Catarina vem tendo a maior densidade média dessa atividade, que em 2003 era de 53 porcos por quilômetro quadrado. Em algumas regiões, como o Oeste catarinense, a concentração passa de 400, muito acima de 100, um índice considerado de alto risco (Expressão, 2003).

De 1980 a 2000 o número de abates de suínos subiu cerca de 118 % e o de aves, 53% (Goularti Filho, 2002). Em 2004, o rebanho de suínos contava com 5,5 milhões de cabeças e 12 mil produtores. Nesse mesmo ano, Santa Catarina era o estado que mais se beneficiava do contínuo crescimento nas exportações de carne suína, com a participação de 45,7% do volume exportado pelo país (Expressão, 2005). Apesar da oferta de linhas de créditos para a resolução do problema (Guivant, 1998), ao final do período analisado nesta pesquisa, 2002, a grande maioria dos produtores, boa parte a serviço das grandes empresas agroindustriais, funcionava sem licenciamento ambiental.

Outra importante fonte de contaminação das águas em Santa Catarina é o esgoto doméstico. Menos de 10% da população catarinense tinha acesso a rede de esgoto em 2000. Dos 293 municípios, apenas 87, ou 29,7%, contavam com saneamento básico (IBGE, 2002). Apesar de se situar entre os estados mais industrializados, neste quesito Santa Catarina encontra-se entre os estados com piores índices de coleta e tratamento de esgoto. Este fato foi agravado nos anos 90 pela intensa especulação imobiliária no litoral.

Elencada como uma das áreas mais críticas de poluição do país nos anos 80, a região

carbonífera de Santa Catarina permanece sendo um dos principais focos de ameaça ambiental. Com aproximadamente 4000 hectáres de áreas degradadas e diversos rios contaminados, a região continua sendo palco de diversos impactos sociais e ambientais negativos. Imbituba, Tubarão, Criciúma e Urussanga estão entre os municípios com maiores índices de poluição atmosférica do estado devido a extração e processamento de carvão mineral. Cerca de 70% das internações e 27% dos óbitos ocorridos nos hospitais da região são atribuídos à poluição do carvão[75] (Milioli, 1995). O grande número de olarias operando sem controle ambiental na cidade de Morro da Fumaça, também no sul do estado, levou a cidade a ter o título de mais poluída do país.[76]

A devastação florestal é outro problema ambiental sério e abrangente em Santa Catarina. A diminuição da cobertura vegetal inicial de 81,5% para 17,41% em 2001 está fortemente relacionada ao fato de a madeira ter sido por muitas décadas o principal produto de exportação do estado e ao poder político do setor madeireiro. Embora tenha diminuído em relação às décadas anteriores, o avanço sobre os remanescentes florestais da Mata Atlântica[77] continuou apesar da maior regulamentação.

No período de 2000 a 2005 foram desmatados 46.200 hectares de Mata Atlântica, 8% a mais do que o período anterior (1995-2000)[78]. Santa Catarina é um dos poucos estados em que a degradação desse ecossistema vem aumentando e também o que mais desmatou no sul do país (Devastações no PR caem 88%, mas estado ainda é o vice-líder. **Gazeta do Povo**, 27/5/2006). Na década de 90 ficou mais evidente a pressão pelo corte dos remanescentes de espécies ameaçadas de extinção como a araucária, a imbuia e o xaxim. Além da renitente precariedade da situação fundiária e de manutenção das áreas de conservação mantidas pelo Estado (Salles, 2003) e do desmantelamento das instituições ambientais, outros fatores concorreram para a crescente devastação da Mata Atlântica no período. Por um lado, pesou muito a eficaz resistência de madeireiros e seus representantes políticos à criação de novas áreas de proteção[79] e de regras mais

[75] A respeito dos efeitos da poluição do carvão ver Volpato (1984) e Teixeira (1996).
[76] Sobre o assunto, ver Morro da Fumaça, um das cidades mais poluídas do País, **A Notícia**, 11/10/1999; Santa Catarina não tem controle da poluição. **A Notícia**, p. A 9, 11/10/1999; Falta de licença ameaça as olarias. **Diário Catarinense**, p.17, 27/7/2004.
[77] A Mata Atlântica é composta, basicamente, por três espécies florestais: a Mata, formações florestais (primárias e secundárias) de Floresta Ombrófila Mista (Mata de Pinheiros), Floresta Estacional Decidual, Floresta Ombrófila Densa e a Savana Gramíneo-lenhosa; a Restinga: refere-se à cobertura vegetal típica de terrenos arenosos da área litorânea, englobando a Floresta Ombrófila de Terras Baixas, ou Restinga Higrófila; e o Mangue: cobertura vegetal litorânea característica de ambientes salobros.
[78] Neste cálculo não haviam sido ainda computados os dados dos estados da Bahia e de Minas Gerais.
[79] Mais recentemente este fato vem sendo presenciado nos conflitos para a instalação do Parque das Serra do Itajaí, e, no caso das araucárias, do Parque Nacional das Araucárias e da Estação Ecológica da Mata Preta.

rígidas de controle. As diversas operações de fiscalização do IBAMA, Polícia Federal e Polícia Ambiental e as denúncias de ONGs revelaram novas tergiversações dos agressores para burlar o relativamente maior controle ambiental nos anos 90. Por outro lado, a maior devastação resultou da sistemática valorização dos produtos florestais diante do eminente escasseamento e extinção e da expansão do plantio de soja e espécies de madeira de ciclo produtivo comercialmente mais interessantes, como o pinus e o eucalipto.[80] No litoral, a expansão do turismo, da urbanização desordenada e a especulação imobiliária foram uma das principais causas da invasão e devastação das dunas e manguezais.

Esta descrição não é completa, mas ela não contraria outras avaliações mais recentes presentes em periódicos[81], planos de governo[82] e avaliações participativas, como os encontros regionais preparatórios da II Conferências Regionais do Meio Ambiente ocorridas em 2005.

Essa breve descrição dos principais aspectos da formação natural, econômica, política e cultural do estado de Santa Catarina parece suficiente para delinear o cenário geral das relações entre Estado, economia e apropriação dos recursos naturais. Ela não pretendeu ser mais do que uma referência geral dos antecedentes históricos do contexto e das contradições que condicionaram o surgimento e a trajetória da FATMA. No próximo capítulo, adentrarei o universo mais particular dessa instituição, analisando as implicações para o órgão ambiental catarinense do que poderia ser tomado como o mais importante acontecimento no setor público do meio ambiente nos anos 90: a expansão do número de instituições de controle ambiental.

---

[80] Conferir Flagrado desmatamento no Oeste. **Diário Catarinense**, p.25, 4/06/2005; Araucária corre risco de extinção. **Diário Catarinense**, 28/05/2001.

[81] Com uma abordagem alarmista, superficial e descontínua têm sido recorrentes matérias como Água em SC é abundante e poluída. **Diário Catarinense**, p. 28, 4/06/1996; Estado tem seis regiões críticas. **Diário Catarinense**, 22/03/1997; Santa Catarina precisa salvar seus rios. Documento. Diário Catarinense, 5/06/2003; Poluição, ameaça à vida. Documento 23/09/2005; Santa Catarina tem água mais poluída do Brasil. **O Estado**, p.6, 6/11/2001; Rios do Oeste estão contaminados, **Diário Catarinense**, p. 39, 24/6/2004; Regiões críticas para abastecimento nas regiões sul, norte e do Vale do Itajaí; Poluição compromete mananciais, **A Notícia**, 21/3/2004.

[82] Em 2003, o governador eleito Luiz Henrique da Silveira assinalava em seu plano de governo que "a degradação ambiental no Estado tem resultado numa situação insustentável para a qualidade de vida da população. [...] Nos últimos anos, a situação do meio ambiente catarinense tem se deteriorado sensivelmente, já causando preocupação ao cidadão comum. Muitas são as causas desse agravamento da poluição ambiental, a grande maioria delas coincidentes com aquelas verificadas no resto do país. Entre as causas típicas do estado catarinense estão: a poluição nos rios devido aos dejetos suínos, aos agrotóxicos e aos despejos industriais de indústrias de alto poder poluidor (têxteis, metalúrgicas e papeleiras); contribuem também para essas causas a situação precária do atendimento ao saneamento básico urbano e rural, um dos menores do país" (Silveira, 2002: p. 1-2).

4 EXPANSÃO DO ARRANJO INSTITUCIONAL DO MEIO AMBIENTE NOS ANOS 90 E O ABALO DA CENTRALIDADE DA FATMA NA POLÍTICA AMBIENTAL CATARINENSE

A década de 90 foi um período de profundas mudanças na institucionalidade das políticas ambientais. Um olhar mais geral sobre estas mudanças revelará, de imediato, uma incrível expansão do acervo formado por novas e tradicionais instituições em nível local, regional, nacional e internacional dedicadas à preservação ambiental. Um movimento que se dará, inclusive, na contramão da onda neoliberal de grande magnitude que pregava a redução da intervenção estatal.

Neste capítulo busco dois objetivos centrais: oferecer uma análise panorâmica das principais mudanças no acervo público de instituições do meio ambiente em Santa Catarina nos anos 90 e destacar as mais importantes implicações destas mudanças para a FATMA, a mais antiga e importante instituição do setor até o início do período analisado. Especificamente, interessa desvendar como a expansão do setor público ambiental afetou a centralidade do órgão estadual nos anos 90.

A análise envolverá as principais instituições que interagiram com a FATMA neste campo na década de 90: as secretarias de meio ambiente, instituições municipais e intermucipais, o IBAMA, a Companhia de Polícia de Proteção Ambiental (CPPA) e o Ministério Público (MP). Outras instituições abriram espaços em suas estruturas para tratar da questão ambiental na década de 90 e, de alguma forma, passaram a interagir com a FATMA, como a Secretaria da Agricultura/ EPAGRI com o Projeto Microbacias I e II, a Secretaria de Saúde e a Polícia Federal. Embora elas sejam consideradas quando penso a expansão de acervo de instituições ambientais, por razões óbvias de espaço e de prioridade para o desenvolvimento desta tese optei pelas citadas anteriormente.

Não pretendi fazer um estudo comparativo das instituições indicadas, embora em muitos casos a comparação tenha sido inevitável. A indisponibilidade de dados, as marcantes diferenças entre as instituições escolhidas, bem como o escopo deste trabalho levaram a opção por uma descrição das mesmas segundo alguns critérios gerais básicos, como: condições que contribuíam para o seu surgimento, principais atribuições executadas numa possível "divisão do trabalho" no arranjo institucional ambiental e evidências gerais da capacidade de ação. Procurei chamar a

atenção para os principais aspectos de cooperação e de conflito nas interfaces das instituições selecionadas com a FATMA. A análise será restrita às atribuições originalmente pertencentes ao órgão executor da política ambiental do estado: a coordenação e gestão de programas ambientais, a fiscalização e o licenciamento ambiental.

4.1 FUNDAÇÃO DO MEIO AMBIENTE – FATMA

A FATMA foi criada em 1975 na primeira leva de instituições ambientais estaduais brasileiras decorrentes da maior preocupação pública nacional e internacional com a degradação ambiental na década de 70. Portanto ela é uma das mais antigas instituições do gênero do país.[83] Sua criação se deveu à combinação de dois fatores principais: o contexto político e as inclinações pessoais do então governador Antonio Carlos Konder Reis.

O alinhamento do governo estadual ao regime militar se traduziu na forte influência das recomendações contidas no II Plano Nacional de Desenvolvimento (1974-1979) no plano de governo estadual do mesmo período, inclusive no que dizia respeito à observância dos problemas ambientais. Em segundo lugar, já havia o reconhecimento de alguns problemas ambientais em regiões do estado catarinense - sobretudo aqueles relacionados à contaminação de rios e ao desmatamento -, trazidos a público por um incipiente movimento ambiental. A entrada dos problemas ambientais na agenda estatal atendia também a demandas de legitimidade seja do governo militar, desgastado nacional e internacionalmente, seja do governo estadual, associado às forças oligárquicas e confrontado pelo crescimento do partido de oposição (MDB) que, a partir das eleições municipais de 1974, passou a controlar os principais centros urbano-industriais do estado.

Político experiente,[84] Antonio C. Konder Reis foi indicado em 1975 pelo Regime Militar para assumir o governo de Santa Catarina. Até hoje Konder Reis, reconhecido como um homem sensível à problemática ecológica e conhecedor das características naturais do estado, é lembrado e homenageado como o criador da FATMA.

[83] Embora tenha só começado a operar em 1976, a FATMA foi instituída em 1975 (Lei Estadual n. 5.089, de 30 de abril de 1975), mesmo ano da FEEMA no Rio de Janeiro, e posteriormente ao órgão ambiental do estado de São Paulo, a CETESB, criado em 1973.

[84] Antes de ser governador, Antonio Carlos Konder Reis foi quatro vezes Deputado Federal (1947-1950; 1951-1955; 1955-1958; 1959-1962), e Senador Federal (1963-1971), quando foi relator da Constituição Federal de 1967.

De acordo com Konder Reis, a iniciativa de criar a FATMA vinha da constatação pessoal de que os problemas ambientais, já percebidos em Santa Catarina no período, eram decorrentes sobretudo da pressão sobre os recursos naturais ocasionada pelo crescimento da população.

> Quando cheguei ao governo do Estado em 15 de março de 1975 eu não encontrei no estado de Santa Catarina nenhuma iniciativa nem direta, nem indireta para a preservação; não havia nada![...] cheguei a conclusão que era necessário criar um organismo governante que não só organizasse, mas também harmonizasse [a demanda de recursos naturais com a preservação] (Entrevista, Antonio C. K. Reis, 15/05/2004).

Em seu governo, Konder Reis implantou uma estrutura institucional do meio ambiente bastante avançada para o período. O meio ambiente foi tema de uma secretaria, a Secretaria de Tecnologia e Meio Ambiente – SETMA, e, vinculada a esta, da Fundação de Amparo à Tecnologia e ao Meio Ambiente – FATMA e do Conselho Estadual do Meio Ambiente - CONSEMA.

Tanto a SETMA quanto a FATMA deveriam promover um amplo leque de atividades em diversas áreas: desenvolvimento tecnológico, pesquisa e experimentação tecnológica, recursos naturais renováveis e não-renováveis, proteção ao meio ambiente, barragem e irrigação, reservas florestais e atividades complementares de ação comunitária. À FATMA coube uma gama extensa de objetivos, que compreendiam, segundo o seu primeiro estatuto:

> I - Acompanhar o desenvolvimento tecnológico e executar o projeto específico de defesa e preservação do meio-ambiente; II - Promover a integração de ação estadual com a ação dos Governos Municipais e Federal, através de seus organismos especializados, as questões pertinentes à tecnologia e meio-ambiente; III - Proceder, a pedido dos interessados, ou por iniciativa própria, à análise das potencialidades dos recursos naturais existentes no Estado de Santa Catarina com vistas ao seu aproveitamento racional; IV - Promover a execução de programas de fixação de barras, de irrigação, de drenagem de regularização e retificação de vazões, de aproveitamento de recursos florestais, de reflorestamento, de criação de reservas florestais, e seu aproveitamento para recreação; V - Proceder ao levantamento dos recursos naturais existentes e à realização dos estudos necessários à expansão, dinamização e intensificação dos recursos naturais; VI - Manter convênios específicos para atuar no campo educacional como centro de estágios para formação, treinamento e aperfeiçoamento de especialistas em tecnologia e meio-ambiente, como também nas áreas de tecnologia, engenharia rural, construção civil, obras de irrigação, saneamento, abastecimento, e reflorestamento; VII - Celebrar contratos, acordos, ajustes, termos de compromisso ou protocolos com pessoas e entidades públicas ou privadas, inclusive estrangeiras, respeitada a legislação em vigor; VIII - Desenvolver outras atividades compatíveis com as suas finalidades (Decreto n. GGE-663 de 30 de jul. de 1975).

As novas instituições surgiram vinculadas ao setor econômico do governo[85], o que colocava em maior evidência as contradições da percepção então reinante de harmonizar e subordinar o controle ambiental ao crescimento econômico. O conjunto de atribuições relacionadas ao desenvolvimento tecnológico, recursos naturais renováveis e não-renováveis, a proteção ao meio ambiente, barragem e irrigação, reservas florestais, entre outras, era abordado segundo uma perspectiva de sustentação ao crescimento econômico. O fato mais contrastante neste arranjo era a tentativa de conciliar nos órgãos atividades de proteção ambiental com o incentivo ao desenvolvimento tecnológico tradicional, sobretudo na prioridade dada ao aumento da exploração do carvão do sul do estado, que acabaria se tornando um dos mais graves problemas de poluição do país. Na prática, ficou evidente que não se tratava de nenhuma inovação; a nova estrutura era antes um arranjo político-institucional possível para interesses que, embora intimamente relacionados, deveriam receber tratamentos opostos.

O governador indicou para dirigir a SETMA Augusto Baptista Pereira, um dos principais e mais tradicionais empresários do setor carbonífero.[86] A questão ambiental foi confiada a um amigo de sua cidade natal, Itajaí, o botânico e conservacionista Padre Raulino Reitz.

A atuação de Raulino Reitz foi fundamental na primeira fase da FATMA, que se estendeu de 1976 aos primeiros anos da década de 80, com a implementação de políticas conservacionistas. Levando à frente o seu projeto pessoal de conservação da flora e fauna catarinense, agora com o apoio pessoal do governador, Reitz foi um dos principais responsáveis pela criação da maioria das áreas de conservação[87] – inclusive a maior delas, o Parque Estadual da Serra do Tabuleiro, em 1975 - e pela realização de levantamentos da fauna e da flora catarinense.

Outro traço importante da institucionalização da FATMA nesta primeira fase foram os primeiros passos para constituição de uma tecnocracia ambiental. Uma certa preocupação do Governo de Konder Reis em poupar a FATMA da influência clientelista em sua gestão foi

[85] Coincidência ou não, a SETMA, em sua estruturação inicial, herdou o espaço físico, o quadro de pessoal, material de escritório e os recursos orçamentários da extinta Secretaria de Desenvolvimento Econômico. Durante o seu curto período de vida, estranhamente, mesmo para a época, o aproveitamento do carvão mineral catarinense foi uma das principais políticas fomentadas pela inovadora secretaria, uma atividade extremamente degradadora do meio ambiente e cujo passivo ambiental no sul do estado até hoje compõe a paisagem da região (Borinelli, 1998).

[86] O primeiro e único secretário a dirigir a SETMA era empresário do setor carbonífero, engenheiro civil, especialista em carvão e petróleo, fundador e proprietário de duas empresas - Carbonífera Treviso S/A e a Treviso Agrícola S/A -, ligadas à exploração do carvão no Sul de Santa Catarina desde 1941.

[87] Padre Raulino Reitz participou da criação de todas as unidades de conservação estaduais surgidas entre 1975 e 1983: além do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro (1975), a Reserva Biológica Estadual de Sassafrás (1977), o Parque Estadual da Serra Furada, a Reserva Biológica da Canela Preta (1980) e a Reserva Biológica Estadual de Aguaí (1983).

decisiva para a vigência de um modelo tecnocrático de gestão em sua implantação. Este fato permitiu uma maior eficácia na alocação dos recursos, a formação de um quadro técnico competente, a importação de tecnologias de instituições de referência como a CETESB de São Paulo e a FEEMA do Rio de Janeiro. Essas tecnologias incluíam a realização de diagnósticos da situação dos recursos hídricos e a estruturação do sistema de controle da poluição, incluindo a definição de padrões de aceitabilidade de contaminação e o contato com as primeiras noções da processualística do licenciamento ambiental. Ou seja, buscava-se fortalecer a capacidade de ação institucional com os instrumentos mais usuais do modelo de política ambiental de comando e controle[88]. Os "pacotes" de medidas compreendiam: a) a classificação dos recursos hídricos do Estado; b) a elaboração de um projeto de legislação especializado; c) o treinamento de pessoal; d) o cadastramento e a avaliação das atividades poluentes; e) o equacionamento teórico dos principais problemas de poluição constatados; e f) o estudo de viabilidade de implantação de um laboratório central de controle da poluição.[89]

Com a sanção da lei nacional do meio ambiente em 1981 e a da lei estadual em 1980 (Lei n 5.793 de 15/10/1980, e sua respectiva regulamentação pelo Decreto n. 14.250 de 05/06/1981), e principalmente, com o aumento das demandas por um controle da poluição ambiental no estado, a política conservacionista começa a perder força. A legislação estadual do meio ambiente já era uma resposta às reivindicações sociais de intervenção estatal nos casos de poluição hídrica nas regiões industrializadas no interior do estado. Seguindo a lei nacional, a qual transferia aos estados maior responsabilidade pelo controle ambiental, a legislação estadual instaurou a primazia da adoção de mecanismos de comando e controle e, logo, de uma tecnocracia ambiental.

---

[88] A capacidade de ação da FATMA, ou de impor regras a esta nova área de decisão, passava inevitavelmente por sua capacidade de coerção sobre os poluidores. Desde 1977 foram tentados, sem sucesso efetivo nesse período, acordos com o setor de financiamento público estadual e empresas de energia e água tentando-se pressionar as novas empresas a requerer a licença ambiental como pré-requisito para ter acesso a outros serviços públicos essenciais. O acordo entre o Sistema CODESC (Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina) e a FATMA foi uma das principais ações desse tipo. Estavam vinculados ao Sistema CODESC o Banco Regional de Desenvolvimento Econômico - BRDE, o Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina – BADESC e o Banco do Estado de Santa Catarina - BESC.

[89] Alguns dos importantes estudos e levantamentos feitos neste período foram: a) Estudos: "Administração de Recursos Hídricos do Estado de Santa Catarina", CETESB/1977; "Repasse de Tecnologia e Poluição Hídrica" FEEMA/1976-1978; "Controle da Poluição das Águas - Diretrizes" - CETESB/197; "Proposta de uma Política de Taxação para Despejos Industriais Dispostos Conjuntamente com Esgotos Domésticos" - CETESB/1977; b) Levantamentos/Diagnósticos: Identificação e estimação de cargas poluidoras de fontes industriais nas bacias dos rios Itajaí, Iguaçu, Itapocu, Tubarão, Uruguai e Cachoeira-Cubatão - CETESB/ 1977; Levantamento de dados para o enquadramento dos cursos de água do Estado com base em normas definidas pela Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA - CETESB/1976-1977 (FATMA,1977, 1978).

Ao longo de toda a década de 80, enquanto as atribuições conservacionista e de desenvolvimento tecnológico eram crescentemente marginalizadas, ganhava expressão dentro da FATMA o projeto de controle da poluição, organizado em torno da estruturação lenta de um sistema de licenciamento ambiental. Os governos que se sucederam nessa década respondiam às principais reivindicações de controle ambiental com a promessa de colocar em prática tal sistema. Independentemente dos seus resultados efetivos, foi nesse período que a FATMA consolidou sua identidade de instituição de controle ambiental do governo do estado, confirmando a sua centralidade no setor.

Apesar de sua baixa capacidade de ação, a FATMA sempre esteve subordinada a órgãos com força política nos governos conservadores de Antonio Carlos Konder Reis, Jorge Konder Bornhausen e Espiridião Amin. Com a extinção precoce da SETMA em 1976, a fundação ficou vinculada ao Gabinete do Governador e, nos dois governos seguintes, à Secretaria de Planejamento. Em 1987, com a vitória do oposicionista Pedro Ivo Campos, do PMDB, a FATMA passou a responder à recém criada Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - SEDUMA. Foi neste governo que o órgão ambiental alcançou o seu auge em termos de projeção pública e de desempenho no controle ambiental. A criação da secretaria e o convite a dois especialistas em meio ambiente de outros estados para ocupar cargos-chave na política ambiental catarinense, Werner Zulauf, na SEDUMA, e Vladimir Ortiz para dirigir a FATMA, foram os principais indicativos do crescimento da preocupação ambiental no governo oposicionista do PMDB. Uma das conseqüências destas mudanças na condução da política estadual foi a primeira e única experiência de uma abordagem ampliada e mais técnica do problema da poluição no estado.

A implementação do Programa de Proteção e Recuperação de Bacias Hidrográficas foi a principal política ambiental do governo de Pedro Ivo Campos (1987-1990).[90] Na condição de primeira grande intervenção estatal no controle da poluição, embora tenham alcançado resultados

[90] Os programas de proteção e recuperação ambiental tinham como unidade de planejamento a bacia hidrográfica e previam, inicialmente, a definição das empresas mais poluentes, responsáveis juntas por 80% da carga poluente de uma bacia. A primeira fase tinha duração de dois anos, e os cronogramas negociados com cada empresa eram acompanhados pela sociedade através de avaliações públicas trimestrais. Propunham atacar conjuntamente outras causas da poluição dos rios além da industrial como a poluição urbana e a rural (lixo, esgoto sanitário, agrotóxicos e suínocultura), através da ação integrada de diversos órgãos públicos estaduais e municipais. De 1987 a 1990 foram colocados em funcionamento quatro programas de recuperação ambiental da FATMA no estado: Vale do Rio do Peixe (1987), Baia da Babitonga (1988), Bacia do Itajaí-Açú (1989) e Bacia do Itapocú (1990).

diferentes em cada bacia e na maior parte delas não tenha atingido os seus objetivos[91], os programas tiveram dois importantes desdobramentos. Em primeiro lugar, eles deram início a um processo de redução da poluição "grosseira", mais visível, ao focar e pressionar as grandes empresas poluidoras. Com isto, em segundo lugar, anteciparam para o parque industrial exportador tendências do mercado internacional que se confirmariam na década seguinte.

Apesar de a FATMA não ter contado com um acréscimo de recursos orçamentários significativo neste período, o apoio do governador, o uso intensivo da mídia e da opinião pública e de alianças com os movimentos ambientais para pressionar o empresários infratores a adotar tecnologias anti-poluentes foram formas extras de poder que sustentaram a gestão Zulauf/Ortiz. A inovação foi a principal responsável por a FATMA ter tido um dos melhores desempenhos entre os órgãos de governo (Borinelli, 1998).

Como ficaria claro na década seguinte, em nenhum momento a FATMA gozou de tanto prestígio e esteve tão próxima dos movimentos sociais e tão aberta à participação da comunidade. Internamente, os programas demonstraram ao corpo técnico que sob condições específicas era possível impor as regras de controle ambiental, o que aumentou a coesão e a auto-estima. Foi também neste período que ocorreram as primeiras ações de descentralização da FATMA com a remoção, embora tímida, de pessoal para os escritórios regionais e a atribuição de maior autonomia para estes no licenciamento e na aplicação de penalidades. Assim, os programas de proteção e recuperação ambiental das bacias hidrográficas, ao trazerem uma maior racionalidade no enfrentamento dos conflitos ambientais, aumentavam a capacidade institucional da FATMA, ameaçando a correlação de forças até então existente.

Os programas incorporavam uma proposta de impacto que tentava romper com a ação tímida, isolada e desordenada da política ambiental de controle da poluição vigente, até então, através do planejamento, da participação social, da integração das ações, das inovações tecnológicas e da pressão sobre os poluidores. Nesse sentido, esboçou o estágio mais próximo de uma tecnocracia ambiental que a FATMA já conseguiu alcançar. Pela primeira vez a FATMA enfrentava diretamente as contradições do controle estatal da degradação ambiental em um período em que os sistemas político e econômico ainda não haviam assimilado essas demandas.

[91] Não foram identificados estudos comparando os resultados alcançados pelos programas nas diversas bacias onde foram implementados. São poucos os trabalhos que avaliam os resultados específicos em uma bacia. A maior parte das avaliações existentes referem-se àquelas publicadas em documentos publicitários do governo estadual.

As tentativas de ampliar e consolidar um espaço de poder maior para as instituições de controle ambiental levaram a diversos conflitos tanto com grupos governistas quanto com representantes do setor produtivo, que, por fim, pesaram bastante para o afastamento de, primeiro, Werner Zulauf da SEDUMA (1989) e, depois, de Vladimir Ortiz da FATMA (1990).

Até 1990, em todos governos, a FATMA reteve e concentrou as atividades de regulação ambiental, ou seja, o planejamento e gestão de programas, controle/licenciamento, fiscalização e educação ambiental. Isto implica em dizer que, nos primeiros quinze anos de política ambiental no estado, a FATMA foi a principal arena de conflitos ambientais. Ela não só recepcionava as demandas por maior controle ambiental, como era o principal campo estatal onde esses conflitos eram ou não reconhecidos, dirimidos e encaminhados. Seus técnicos, quase exclusivamente, produziam as versões oficiais sobre os problemas e soluções para os conflitos ambientais.

Nas seções seguintes demonstrarei como nos anos 90 este cenário muda consideravelmente com o surgimento de novas instituições que passaram a disputar com a FATMA a centralidade no setor público do meio ambiente. A organização desta apresentação seguirá uma tentativa de aglutinação por funções predominantes na política ambiental, aqui convencionadas em gestão de programas, fiscalização e licenciamento ambiental. Iniciarei por aquelas instituições onde uma dessas funções se destaca individualmente, até aquelas em que mais de uma função se tornara fonte de interação com a FATMA. Assim, a ordem proposta reúne as secretarias estaduais que abrigaram a pasta do meio ambiente, gerindo programas ambientais, a Companhia de Polícia de Proteção Ambiental e o IBAMA na fiscalização. Tanto o IBAMA quanto os municípios aparecem disputando com a FATMA o maior número de atribuições em função do caráter supletivo e concorrente entre os entes federativos estabelecido pela constituição federal de 1988. Por fim, o Ministério Público estadual e federal são analisados devido à atuação particular que estas instituições exerceram no controle das instituições ambientais do poder executivo.

4.2 SECRETARIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE (DENOMINAÇÃO GERAL)

Após a breve experiência da SETMA no governo Konder Reis, em meados da década de 70, o meio ambiente retorna ao primeiro escalão do governo estadual na gestão de Pedro Ivo Campos/Casildo Maldaner (1987-1990). Este retorno marcou, embora de forma conturbada e mais

simbolicamente, o crescimento da importância do tema entre os novos governantes e um período de importantes mudanças na política ambiental estadual e nacional.

A inserção específica da proteção ambiental entre as secretarias de estado, contudo, é basicamente um acontecimento dos anos 90. No governo de Vilson Kleinünbing (1991-1994), o meio ambiente foi alojado na Secretaria de Tecnologia, Energia e Meio Ambiente - STM. Nos dois governos seguintes, de Paulo Afonso Vieira (1995-1998) e de Esperidião Amin (1999-2002), o meio ambiente ficou na mesma secretaria, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - SDM.[92]

Por ser a instância mais importante em termos da hierarquia do poder executivo, às secretarias cabem, principalmente, as funções de formulação e coordenação das políticas públicas. No caso de Santa Catarina, tal atividade só começou a ficar mais evidente a partir de 1995. Antes disso, a STM de Kleinünbing tinha uma proposta muito semelhante à SETMA de Konder Reis. Não só emparelhava formalmente tecnologias convencionais e meio ambiente, mas tentava promover e conciliar desenvolvimento industrial, comercial e de serviços e a proteção ambiental, ou seja, situava-se no setor econômico do governo.[93] As suas atribuições ambientais eram tratadas por uma Diretoria de Meio Ambiente – composta por duas gerências, uma de projetos especiais e outra de programas ambientais – e, vinculada a outra diretoria, uma Gerência de Recursos Hídricos. No governo de Paulo Afonso Evangelista (PMDB), ocorreria a reedição da pasta do governo de Pedro Ivo Campos na criação da Secretaria Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, a qual se manteria no governo subseqüente de Esperidião Amin (1999-2002). Nessas duas gestões, o meio ambiente passou a estar disposto com temas mais afins, segundo uma visão mais técnica da questão, como os problemas urbanos e saneamento básico. Nos dois governos também ocorre uma relativa continuidade na estrutura do setor ambiental com uma diretoria, a Diretoria de Recursos Naturais e Gestão Ambiental, e cinco gerências (planejamento ambiental,

[92] Longe de ser uma intenção de dar continuidade à estrutura existente, a principal razão para o acontecido foi a falta de recursos para a realização de uma reforma administrativa. Sem mudanças administrativas. **A Notícia**. Especial Posse, p. B-4, 31/12/1998 e 01/01/1999.

[93] A Secretaria de Estado da Tecnologia, Energia e Meio Ambiente, dentro dos esforços de "enxugar a máquina" do Estado, incorporou todas as atribuições das extintas Secretaria de Ciência, Tecnologias, Minas e Energia, Secretaria da Indústria, Comércio e Turismo e SEDUMA. Tinha sob a sua supervisão a Junta Comercial do Estado de Santa Catarina, a Centrais Elétricas de Santa Catarina - CELESC, a SANTUR (agência de turismo do governo estadual), e a CIAS Hidrominerais-Caldas, Piratuba e Oeste. Em evidente contraste com as atribuições ambientais a secretaria abrigava importantes programas de promoção do desenvolvimento industrial como o Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense – PRODEC, o Programa de Desconcentração das Atividades Produtivas – PRODAP e o Programa de Modernização da Indústria Catarinense – PROMIC.

articulação e acompanhamento de programas, projetos especiais, gestão de recursos hídricos e educação ambiental).

Esta expansão na estrutura do setor ambiental refletia o aumento do número de projetos ambientais e a diversificação de temas assumidos pelo setor ambiental nos governos analisados. Ao longo das gestões e, sobretudo, após 1995, os objetivos formais foram se ampliando e incluindo funções de coordenação e integração das ações de meio ambiente setoriais e dos níveis federal e municipal. É, em especial, a partir da gestão de Paulo Afonso que o papel da SDM na condução de atribuições ambientais vai se estruturando e passando a ter uma certa identidade na captação e intermediação de recursos e projetos de origem, principalmente externa, e na proposição de legislações. Os temas mais freqüentes das atividades foram levantamentos e gestão de projetos de escopo mais ampliado de ordenação da exploração[94] e recuperação dos recursos naturais[95] - com destaque aos recursos hídricos - e a educação ambiental.

O crescimento da importância do setor ambiental nas secretarias que o abrigaram pode ser constatado também pelo aumento, embora instável, do orçamento das mesmas (Apêndice E). Das baixas participações orçamentárias dos programas e projetos ambientais do período da STM e do posicionamento geral do governo Kleinünbing[96], é possível concluir que a atuação da Diretoria do Meio Ambiente foi quase inexpressiva. A participação do setor ambiental no orçamento das

[94] Foram promovidos debates e elaboradas propostas de legislações para o setor, a exemplo, do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (1999), da regulamentação da lei da Política Florestal Catarinense (1999), dos anteprojetos das Leis do ICMS Ecológico (2000) e do Sistema Estadual de Unidades de Conservação (2000), da Política Estadual de Educação Ambiental e do Programa Estadual de Educação Ambiental (2001). Quase todos estes debates se deram, entre 1999 e 2002, no interior do CONSEMA. Esta prática quebrava não só com a inexpressividade da participação do conselho em decisões importantes na política ambiental no estado, mas com o caráter predominantemente recursal do órgão às penalidades aplicadas pela FATMA.

[95] Os principais projetos na área ambiental da STM entre 1995 e 2002 foram o Zoneamento Ecológico-Econômico (1995-1999), Gerenciamento Costeiro (1998-2002), Recuperação da Qualidade de Vida da Região Sul Catarinense - Provida (1997-2002) e Gestão dos Recursos Hídricos (1991-2002). Embora, em seu conjunto, não tenham alcançado resultados expressivos estes projetos foram os que mais gozaram de uma relativa continuidade, contribuindo para consolidar e definir as atribuições do meio ambiente no primeiro escalão do governo estadual. Ver uma descrição mais detalhada desses programas no Apêndice F.

[96] O governo de Vilson Kleinünbing (PFL) é apontado por muitos entrevistados como um governo que botou o "pé no freio" das políticas ambientais. O desempenho da FATMA e da SEDUMA no governo do PMDB, um dos melhores da gestão, era percebido pelo novo governo como problemático e fonte de incômodo para o setor produtivo. A orientação era diminuir ou evitar os confrontos com as empresas, ou seja, restabelecer a harmonia dos períodos anteriores (Entrevista, funcionário da FATMA, 21/12/2004). Politicamente, a gestão de Kleinünbing representava a volta dos grupos conservadores ao comando do executivo estadual, encabeçados pela família Konder-Bornahusen (PFL) e Esperidião Amin (PPB), alinhados na coligação "União por Santa Catarina" (PFL/PDS (depois PPB)/PL/PTB/PDC/PSC). Antonio Carlos Konder Reis foi o vice-governador de Kleinünbing. Este havia sido secretário da agricultura no Governo de Esperidião Amin de 1983 a 1986. Um Homem obstinado pela missão política. **A Notícia**, p. E-2, 24/10/1998.

gestões chegou a seu auge no governo de Paulo Afonso, voltando a cair sensivelmente no governo Amin.

A consolidação do tema ambiental no primeiro escalão foi, basicamente, conseqüência da combinação de fatores como a maior oferta de recursos externos para o setor e, principalmente, o crescimento da visibilidade pública da questão ambiental, logo da sua importância político-eleitoral. O engenheiro Werner Zulauf foi o primeiro e o único a ocupar o cargo de secretário do meio ambiente com uma formação técnica em meio ambiente. Nos anos 90 os cargos de secretário foram, quase invariavelmente, ocupados por deputados e ex-deputados estaduais. Com exceção do governo de Kleinünbing, em que, em geral, por razões de acomodação política, passaram pela pasta quatro secretários, nos demais governos ocorreram poucas alterações no secretariado (Apêndice C).

Isto demonstra que a questão ambiental passou a ter alguma atratividade para os políticos mostrarem serviço e angariar votos. Sobretudo nas duas últimas gestões, os projetos de meio ambiente e de desenvolvimento urbano eram atividades que envolviam um grande número de municípios e permitiam uma relativa aparição na mídia no lançamento dos mesmos e na celebração de convênios.[97] E, mais importante, os programas e projetos das secretarias possuíam um baixo grau de conflito se comparados às atribuições de controle ambiental exercidas pelo órgão executivo da política ambiental estadual, a FATMA. As secretarias tinham uma função mais figurativa e simbólica, embora coubessem a ela a formulação e a coordenação da política estadual do meio ambiente.

As secretarias que abrigaram as atribuições ambientais não tinham uma grande expressão relativamente às demais secretarias. Não estavam entre as mais disputadas pelos partidos de sustentação dos governos, em razão do pequeno orçamento e da escassa possibilidade de ter expressivas "vitrines" para mostrar trabalho para uma fatia considerável do eleitorado.[98]

A baixa influência nas decisões do governo e capacidade de ação podia ser verificada também na quantidade reduzida de funcionários. A maior parte dos técnicos não pertencia ao

[97] Este foi o caso mais comum do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Regional e Municipal de Santa Catarina – PRODEM, e do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Urbano das Cidades de Pequeno Porte do Estado de Santa Catarina – PROURB.

[98] A esse respeito conferir Ciranda Administrativa. **Diário Catarinense**, p. 12, 28/11/2004; PDT despreza oferta da Seduma [Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente]. **Diário Catarinense**, p. 18, 14/03/1997; Empresas estatais viram moeda em ano eleitoral. **Diário Catarinense**, p. 6, 30/07/1998; Secretarias servem de trampolim. **Diário Catarinense**, p.20, 13/07/1997.

quadro de funcionários permanentes da secretaria e uma grande proporção de atividades essenciais era exercida por cargos comissionados que mudavam a cada gestão.[99]

Embora, formalmente, a FATMA, o Conselho Estadual de Meio Ambiente e, a partir de 1993, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos estivessem subordinados às secretarias indicadas, a fundação sempre teve uma dinâmica própria, em regra, não sujeita ao controle hierárquico dos secretários e mantendo uma relação direta com o governador. A FATMA era a instituição mais antiga no setor, com um corpo técnico maior e mais estável que o da secretaria e, principalmente, com um orçamento superior (Apêndice G). Além disso, uma dificuldade adicional para uma maior articulação entre a secretaria e a fundação era o rateio de cargos-chave das duas instituições entre diferentes forças políticas que compunham a base de apoio dos governos.[100]

Em síntese, o estabelecimento de um lócus ambiental em nível de secretariado de estado foi, sem dúvida, uma expressão do crescimento em geral da importância política do tema. Em que pese o aumento das atividades atraídas e desempenhadas pelas secretarias analisadas, as secretarias que acumularam as atividades de controle ambiental não chegaram a cumprir efetivamente as suas funções de formular e coordenar uma política estadual de meio ambiente. Os parcos resultados da política de recursos hídricos e outros projetos encampados pela SDM[101] podem ser apresentados como evidências adicionais disso. Neste sentido, para o setor de meio ambiente da STM e, sobretudo, da SDM foi-se cunhando uma certa identidade ao assumir novas e velhas atribuições surgidas pela expansão da oferta de recursos externos e pelo vácuo deixado pela FATMA. Relações pontuais de cooperação tornaram-se necessárias pela restrita capacidade de execução da secretaria e pelas particularidades funcionais das duas instituições, de formulação e coordenação das secretarias e de execução da FATMA. A disputa pelo controle de algumas atribuições também vem acontecendo entre a secretaria do meio ambiente e a FATMA, notoriamente, o caso da

[99] Em 1999, por exemplo, 51 pessoas estavam lotadas na SDM, sendo 21 funcionários de carreira, 6 do quadro permanente da secretaria e 15 emprestados de outras entidades. As outras 30 ocupavam cargos em comissão ou funções de confiança (Santa Catarina, 1999). Neste mesmo ano, apenas 6 pessoas trabalhavam na área ambiental da secretaria.

[100] No governo de Vilson Kleinünbing a FATMA era uma cota do PPB de Esperidião Amin enquanto a STM pertencia ao PFL. No governo de Esperidião Amin, a FATMA foi do PSDB e a SDM do Partido Progressista. Este rateio, agravado pelo predomínio de uma lógica patrimonial de ocupação e uso dessas instituições, foi um obstáculo adicional ao maior nível de cooperação entre a FATMA e as secretarias detentoras da pasta do meio ambiente (Entrevista, ex-diretor da FATMA, 10/11/2004).

[101] O projeto de ICMS ecológico continua tramitando na Assembléia Legislativa, sofrendo forte oposição da maioria dos municípios que não aceitam alterações nos critérios de distribuição do tributo estadual. A Implantação do Sistema de Multas Ambientais – SISMA na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, que deveria integrar as ações dos órgãos fiscalizadores e de proteção ambiental (FATMA, Polícia Ambiental, FEPEMA), não saiu do papel.

outorga da água[102]. De qualquer forma, a fundação manteve nos anos 90 o *status* de principal espaço decisório da política ambiental catarinense no poder executivo. Isto não apenas pelos motivos expostos acima, mas principalmente por ter mantido sob o seu controle o licenciamento ambiental.

4.3 GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL E INTERMUNICIPAL

Há registros de experiências de iniciativas no campo ambiental em municípios catarinenses desde a metade da década de 70. Joinville e, sobretudo, Blumenau constituíram neste período[103] comissões para tratar da poluição industrial, as quais viriam a se tornar embriões de importantes estruturas municipais de meio ambiente na década de 90. A expansão dessas estruturas resultou de mudanças políticas e legais mais amplas e que, como tal, influenciaram no crescimento da adoção de instrumentos de gestão ambiental nos municípios brasileiros. Uma faceta importante deste processo é que ele está diretamente associado com a descentralização do licenciamento ambiental dos estados para os municípios. Discuto este assunto na segunda parte deste item, mas, antes, é necessário apresentar alguns fatores que levaram ao crescimento da municipalização da gestão ambiental e alguns indicadores de como este fato se deu em Santa Catarina nos anos 90.

Um dos mais importantes marcos da municipalização da política ambiental foi o legal e, dentro deste, a Constituição Federal de 1988. Nela, o município passou a ter *status* de ente federativo, habilitando-o e co-responsabilizando-o legalmente, com a União e estados, pelo enfrentamento da problemática ambiental. Antes disso, a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938) de 1981 já autorizava os municípios a elaborar normas ambientais e a fiscalizar as

[102]A legislação estadual que trata do tema havia determinado à FATMA a nova atribuição, contudo isto tornou-se cada vez mais inviável com a desestruturação da fundação nos anos 90. Embora a legislação não tenha sido alterada, a secretaria vem se ocupando da operacionalização da outorga desde 1995. Ainda que o controle da outorga sob a secretaria venha se respaldando na decisão política dos últimos governadores, a situação parece não estar resolvida, uma vez que o sistema de outorga exigirá um grande entrosamento com o sistema de licenciamento ambiental. Vários entrevistados identificaram nesta disputa um dos principais impedimentos para o início do sistema de outorga da água em Santa Catarina.

[103] Outra experiência pioneira em Santa Catarina foi a de Lages. Na gestão "popular" de Dirceu Carneiro (1977-1983), foi criado um Departamento de Meio Ambiente, que enfatizou principalmente formas alternativas e de baixo custo na produção habitacional e agrícola, algo também denominado de "economia ecológica". Mauricio Tragtenberg utilizou este termo para descrever uma das inovações implementadas pelo governo democrático-participativo de Dirceu Carneiro (Alves, 1988, p. 8).

atividades capazes de provocar a degradação ambiental. Outras duas importantes legislações foram a Resolução do CONAMA 237 (1997) e a lei de crimes ambientais (n° 9.605 de 1998). A primeira discriminou as atividades a serem licenciadas pelos municípios e a segunda possibilitou a cobrança pelo município de multas e por infração ambiental, desde que dispusesse de uma estrutura (secretaria, conselho ou órgão afim do meio ambiente) integrada ao Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA. A lei de crimes ambientais também estabeleceu a responsabilidade civil e criminal dos prefeitos e administradores nos atos de degradação ambiental.

Este mesmo processo era movido e dava sentido ao contexto de redemocratização do país. A maior consciência e cobrança da população passou a demandar alguma resposta aos problemas ambientais locais e regionais. A metropolização dos grandes centros urbanos, a instabilidade econômica, aliada à retração crescente das instâncias superiores de governo, aumentaram significativamente as atribuições dos municípios, sobretudo nas áreas sociais e ambientais (Ferreira, 1997). Nesta última área, novos conceitos e instrumentos de planejamento, como o desenvolvimento sustentável e a Agenda 21, enfatizavam a relevância da dimensão local e da participação para a efetividade das políticas ambientais.

Esses fatores, bem como o agravamento dos problemas ambientais, foram responsáveis pelo acentuado crescimento de estruturas institucionais do meio ambiente nos âmbitos municipal e regional. Em 2000, Santa Catarina possuía 293 municípios, 62% dos quais com menos de 10.000 habitantes e apenas 10 municípios com mais de 100.000 habitantes, nenhum com mais de 500.000 (IBGE, 2000). Apesar do grande número de pequenos municípios, diversas pesquisas têm apontado, a exemplo dos demais estados, o crescimento de estruturas institucionais de proteção ambiental nesta instância.[104]

Para oferecer algumas informações adicionais sobre a municipalização da gestão ambiental no estado nos anos 90, fiz um breve levantamento nos dez municípios catarinenses mais populosos. Em geral são nas cidades mais populosas que as estruturas institucionais pendem para uma maior consolidação (IBGE, 2001). Fizeram parte deste levantamento os municípios catarinenses com mais de 100 mil habitantes em 2000: Blumenau, Chapecó, Criciúma, Florianópolis, Jaraguá do Sul, Joinville, Itajaí, Lages, Palhoça e São José.

[104]A pesquisa "Perfil dos Municípios / Meio Ambiente – IBGE" (2005) revelou que 86,3% das cidades catarinenses possuíam estrutura na área de meio ambiente (secretaria, departamento, assessoria, setor ou órgão similar). Nesta direção também aponta a pesquisa realizada pela Secretaria de Desenvolvimento Sustentável de Santa Catarina, onde foi levantado que 97,3% dos municípios afirmavam possuir pelo menos uma instância administrativa diretamente relacionada com a temática ambiental (Santa Catarina, 2005). Ver também a pesquisa "Perfil dos Municípios Brasileiros: gestão pública 2001" (IBGE, 2002).

Durante os anos 90, os municípios pesquisados criaram ou aperfeiçoaram as suas estruturas institucionais para lidar com a problemática ambiental. Dos dez municípios pesquisados, apenas quatro tinham alguma estrutura administrativa responsável pela área ambiental antes de 1990 (Blumenau, Joinville, Lages e Criciúma). Tanto para os que criaram (Florianópolis e São José) quanto para aqueles que fortaleceram os setores do meio ambiente, o formato jurídico preferido pelos municípios foi o de fundação. Esta foi a mais comum, sobretudo, nos maiores municípios do estado (Joinville, Blumenau, Florianópolis, São José, Itajaí), onde o reconhecimento dos problemas e conflitos ambientais tende a exigir uma maior consistência das intervenções públicas.

Entre as principais atividades desenvolvidas na atualidade pelos municípios elencados prevaleceram a educação ambiental, a coleta seletiva de lixo, a fiscalização e a manutenção de jardins e áreas verdes.[105] Em 2004, o licenciamento era executado em apenas dois dos dez municípios investigados: Joinville e Blumenau. Foi ainda constatado que 7 dos 10 municípios possuía Agenda 21. Em junho de 2002, dos 293 municípios catarinenses, apenas 14 tinham concluído a elaboração do documento.[106] Com relação aos quesitos verificados pelo IBGE (2002), todas as cidades têm Conselho do Meio Ambiente, mas eles estavam ativos, em 2001, em seis delas. Somente cinco tinham Fundo Especial de Meio Ambiente e oito tinham Legislação sobre Áreas de Interesse Especial. Cinco municípios possuíam, simultaneamente, Conselho ativo e Fundo Especial da Área, e quatro possuíam conselho ativo, Fundo Especial da Área e Legislação sobre Áreas de Interesse Especial.

Na década de 90, os municípios mais populosos realizaram diversas mudanças, na maior parte dos casos, culminando na constituição de estruturas mais autônomas de gestão ambiental. Embora elas ainda deixem a desejar quanto a um funcionamento ideal dos instrumentos formais, desenvolvem atividades complementares à FATMA como a educação ambiental, a fiscalização e, em menor grau, o licenciamento.

Os municípios catarinenses não atuaram apenas individualmente na proteção e recuperação ambiental. Uma importante inovação identificada no período, principalmente a partir da sua segunda metade, foram as experiências de gestão de problemas ambientais em escala intermunicipal. Incentivada ou não por medidas de instâncias governamentais superiores, elas

[105] Algumas importantes inovações são identificadas, no caso de Blumenau, com o Certificado de Qualidade Ambiental emitido pela FAEMA a empresas e o Índice de Sustentabilidade para Blumenau, o Código Municipal de Meio Ambiente de Joinville, e os projetos de agricultura orgânica e energias alternativas de São José.

[106] Municípios ainda sem Agenda 21. Florianópolis. **Diário Catarinense**, p.18, 3/06/2002. Os incentivos do governo estadual para a criação de Agenda 21 municipais só iniciaram no final da década de 90. A Agenda 21 do Estado de Santa Catarina foi lançada oficialmente em março de 2004 (Santa Catarina, 2002a).

inauguraram uma nova institucionalidade na intervenção de cunho ambiental sobre o território, rompendo as fronteiras administrativas tradicionais através da adoção de novos arranjos organizacionais e unidades de planejamento. Este foi o caso principalmente dos consórcios intermunicipais[107], dos comitês de bacias hidrográficas[108] e da Associação de Entidades Municipais de Meio Ambiente - ASSEMA[109].

Com as iniciativas municipais individuais e coletivas no campo ambiental surgiram novos pólos de poder que tiraram a exclusividade da dimensão estadual como unidade planejadora e de execução da política ambiental. Desta forma, tais iniciativas de cunho descentralizante, simultânea e crescentemente, assumiram funções concorrentes e de cooperação com a FATMA. Dentro deste processo, interessa chamar a atenção para a dinâmica da descentralização do licenciamento ambiental do governo estadual para as municipalidades.

Sempre chamou atenção na estruturação geográfica da FATMA a excessiva concentração de funcionários na capital do estado, distante dos mais graves focos de poluição e de conflitos ambientais, as regiões industrializadas. Isto pode ser lido no empenho do Estado em reduzir as condições de controle local sobre as atividades econômicas, o que também pode ser percebido na dinâmica da descentralização dessas políticas, notadamente, do licenciamento ambiental. Contudo o desenrolar desta questão na década de 90 tem fornecido novas nuances deste processo.

Foi justamente para limitar o poder municipal no controle da poluição industrial que o Governo Federal baixou o Decreto Lei 1413 de 14/08/1975, tornando privativo do governo Federal "a suspensão do funcionamento de estabelecimento industrial cuja atividade seja considerada de alto interesse do desenvolvimento e da segurança nacional."[110] Com a aprovação da Lei Nacional do Meio Ambiente, os estados voltaram a ter a prerrogativa de interditar estabelecimentos poluidores. Na prática, porém, os estados passaram a concentrar este poder nos anos 80 e 90.

---

[107] A partir de 1997 diversos consórcios foram instituídos em várias regiões do estado: o Consórcio Intermunicipal da Bacia do Alto Rio Negro Catarinense - Consórcio Quiriri, o Consórcio Intermunicipal de Gestão Ambiental Participativa do Alto Uruguai Catarinense – Consórcio Lambari, o Consórcio Esmeralda na região de Itapema, Consórcio Iberê na região de Chapecó, Consórcio Rio Benedito em Timbó, e o Projeto Planalto Norte Limpo)

[108] Em 2004, dos 18 comitês programados, 15 estavam instituídos formalmente. Em geral estes comitês têm funcionado precariamente, com descontinuidade, e avançado muito pouco em sua estruturação devido à falta de mobilização local e de recursos financeiros, que deveriam ser repassados pelo governo do estado, e à inadequação da legislação estadual que não prevê a existência das agências de bacias (Entrevista, funcionário da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Sustentável, 17/09/2004). A legislação em questão é a Lei 9.748 de 1994. Desde 2001a revisão desta lei está tramitando na Assembléia Legislativa de Santa Catarina.

[109] Com o objetivo de fortalecer as políticas ambientais municipais, capacitar gestores públicos e disseminar informações e experiências, a ASSEMA foi transformada em sucursal da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente - ANAMMA em 2003. Em 2004 encontravam-se associados à entidade 46 municípios.

[110] Ver mais em Carvalho (1987).

Em Santa Catarina, são do início dos anos 80 as primeiras iniciativas de levar às regiões do estado algum controle ambiental. A crescente demanda por intervenção governamental em diversos focos de conflito ambiental nas regiões industrializadas do estado motivaram o incentivo à criação de Conselhos Municipais de Defesa Ambiental – COMDEMA[111] e a desconcentração da FATMA em direção ao interior com a criação de escritórios regionais. Instalados a partir do ano eleitoral de 1982 em Joinville, Chapecó e Joaçaba, as unidades regionais - nove em 1990 - só tiveram autonomia para punir e licenciar as atividades produtivas após 1987, na gestão de Werner Zulauf/Vladimir Ortiz. Contudo, ainda em 1990, o contingente de funcionários atuando nas regiões industrializadas, no interior do estado, não chegava a 22% do efetivo total do órgão ambiental.

Esgotadas as energias da desconcentração não só diante da desestruturação da FATMA, mas do concomitante crescimento das demandas de licenciamento, ocorrerá um novo impulso à descentralização a partir de meados dos anos 90. Também impulsionado pelo conjunto de legislações surgidas após meados da década, os governos estaduais tentaram descentralizar atribuições de licenciamento de atividades de baixo impacto ambiental para os municípios. O relativo empenho, contudo, teve poucos resultados efetivos. Em 1998, a FATMA celebrou o primeiro convênio transferindo o poder de licenciar atividades ou empreendimentos de pequeno porte e potencial poluidor para a FUNDEMA, órgão ambiental do município de Joinville. E, em 1999, para a FAEMA de Blumenau.

A descentralização do licenciamento nos anos 90 nem sempre dependeu apenas da vontade, ou não, da FATMA e do governo do estado. O tema nunca gozou de consenso entre os diversos atores, antes se tratando de uma questão bastante complicada. Mesmo quando a FATMA tentou, a partir de meados da década, descarregar/transferir parte de suas atribuições para os municípios, enfrentou forte oposição. Por um lado, eram poucos os municípios que estavam ávidos para assumir essas atribuições,[112] muitos prefeitos não tinham interesse de exercer a função impopular

[111] Criados no governo de Jorge Konder Bornhausen (1979-1983), o CONDEMA era "um órgão consultivo e de assessoramento da Prefeitura [...] em assuntos pertinentes à proteção e prevenção da flora, da fauna, do solo, e da paisagem e do controle da poluição em todo o Município". O conselho seria composto por 9 (nove) membros de " livre escolha do prefeito" e poderia ter qualquer decisão vetada pelo chefe do executivo (FATMA, 1980).

[112] Este tem sido o caso mais corriqueiro dos municípios de Joinville e Blumenau. O assunto foi fonte inclusive de impasses quanto à distribuição de tarefas, quando, por exemplo, em 2000 a FAEMA de Blumenau pretendia assumir atribuições além daquelas que a FATMA estava interessada em repassar para o município. Fundações ambientais podem fechar acordo. **A Notícia**, p. A-10, 19/10/2000.

de colocar impedimentos às atividades econômicas e assumir o desgaste político do licenciamento, o lado "ruim" da política ambiental (Entrevista com procurador do MPSC em 16/12/2004).

Por outro lado, também o Ministério Público Federal e os movimentos ambientais têm se posicionado contrários à descentralização, por entender, em geral, que a maioria dos municípios de porte médio e pequeno não têm capacidade técnica nem política para resistir às investidas do poder econômico e político (Entrevista com procurador do MPF em 01/12/2004). Assim, acreditam que, estando centralizado em apenas uma instituição, o controle social do processo de licenciamento seja facilitado. Ainda, e paradoxalmente, esta posição vai ao encontro de interesses corporativistas e político-eleitorais que resistiam à descentralização do licenciamento temendo a perda de poder da FATMA, em especial, do poder de influência das unidades regionais. Examinarei melhor este assunto no capítulo 7.

A criação e crescimento de instâncias municipais com estrutura de gestão ambiental nos anos 90 contribuíram para a absorção em âmbito local e regional de demandas em termos de fiscalização, educação ambiental, e, em menor grau, licenciamento ambiental, de certa forma, reduzindo a pressão sobre o órgão estadual. Embora o licenciamento tenha sido visto em geral como um assunto "delicado", o crescimento acelerado da demanda por licenças, concomitantemente à desestruturação e desgaste da FATMA, foram fortes razões para se fomentar as tentativas de descentralização para os municípios de parte destas atribuições. O reduzido avanço na descentralização das competências de licenciamento ambiental se encontrava no centro de uma intrincada rede de interesses político-institucionais e eleitorais, que resultou na continuidade da quase total concentração dessa política no âmbito da FATMA.

4.4 COMPANHIA DE POLÍCIA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL – CPPA

Tal qual a FATMA, a Companhia de Polícia de Proteção Ambiental (CPPA) é herdeira de diversas tentativas frustradas de colocar um freio na degradação dos recursos florestais em Santa Catarina no século XX (Borinelli, 1998). Na Polícia Militar, a questão ambiental foi inserida pela primeira vez em 1962 com a criação da Polícia Florestal do Estado de Santa Catarina (Lei nº 3.147). A sua única unidade, um pelotão com 37 policiais, foi instalada na cidade de Curitibanos e, após poucos anos, foi extinta, provavelmente por pressão do setor madeireiro (Entrevista,

integrante da Companhia de Polícia Ambiental, 19/10/2004). Embora em 1983 o policiamento de florestas e mananciais volte a constar como uma das atribuições da Polícia Militar e, em 1989, estas atribuições tenham sido confirmadas e ampliadas na Constituição Estadual[113], significativas mudanças na estrutura organizacional da corporação neste sentido só iriam ocorrer de 1990 em diante.

A CPPA surgiu do esforço de um grupo de pessoas, entre os principais, funcionários da FATMA, que enfrentaram diversas tentativas[114] de impedir ou retardar o processo de criação da instituição militar. O relato abaixo descreve algumas passagens deste processo:

> Nós fomos arregimentando forças porque os políticos não queriam a Polícia Ambiental. Quem teve um papel relevante na aprovação do projeto da polícia ambiental de Santa Catarina foi Salomão Ribas Junior [deputado estadual]. O Salomão pediu inversão de pauta e o projeto de criação da polícia ambiental foi um dos primeiros a ser votado. Como os deputados não estavam prestando atenção acabaram aprovando sem querer. Ele pediu a inversão de pauta de propósito, porque sabia que havia a chance do projeto não ser aprovado. [...] Aí eles começaram 'vocês criaram mais um órgão para pegar no pé da gente, não sei o que, não sei o que ...', mas aí a lei estava pronta. É que quando eles se deram conta a lei já tinha sido sancionada pelo governador [Casildo Maldaner] [...] Havia o medo de que a Polícia Ambiental fosse criar mais problemas com a maior fiscalização. Houve reação porque ela se deu por inversão de pauta, daí quando o pessoal viu o que tinha aprovado: 'agora nós estamos fu...', foi o que eles disseram, 'com a polícia dentro de nossas fábricas'. Nós, técnicos da FATMA, temos poder de polícia [...] só que nós não usamos farda e o pessoal da polícia é bem mais ..... do que nós. Então, 'mais gente na rua para pegar no nosso pé' (Entrevista, Ex-diretora da FATMA Jucélia Cardoso Caetano, 30/11/2004).

Por outro lado, a possibilidade de efetivar uma unidade militar de controle ambiental foi iniciada e viabilizada materialmente devido a pré-condição imposta pelo Banco Mundial para a concessão do financiamento do Projeto Mata Atlântica/PNMA I[115]. Sancionada a lei instituindo a Polícia Ambiental, estariam garantidos os recursos para a sua implantação. Assim, em 1990 era criada a Companhia de Polícia Florestal, um dos últimos feitos da gestão oposicionista de Pedro Ivo Campos/Casildo Maldaner. Em 1992, sua denominação é alterada para Companhia de Polícia

[113] O artigo 107 estabelece que as atribuições da Polícia Militar com relação ao meio ambiente são: a guarda e a fiscalização das florestas e dos mananciais; a proteção do meio ambiente e a garantia do poder de polícia dos órgãos e entidades públicas, especialmente da área fazendária, sanitária, de proteção ambiental, de uso e ocupação do solo e do patrimônio cultural. Consta também do parágrafo segundo do artigo 182 da constituição que "O Estado instituirá, na Polícia Militar, órgão especial de polícia florestal."

[114] A esse respeito é interessante a declaração do comandante da Polícia Militar de Santa Catarina em 1992: "Sem citar nomes, reportamo-nos à criação de nossa polícia florestal, agora polícia de proteção ambiental, quando alguns deputados apresentaram emendas ao projeto original, que só não eram trágicas porque eram cômicas. Um deles, por exemplo, exigia que todos os nossos policiais militares possuíssem curso de engenharia florestal. Nitidamente com isto pretendia inviabilizar a criação dessa polícia. Outra emenda estabelecia prioridades de onde a Polícia Militar deveria começar a agir, exatamente porque quem apresentava a emenda tinha interesse de que sua região fosse a última a receber um Pelotão porque, por suas contas, até lá ele já teria tido tempo para devastado o que ainda restasse de mata nativa" Paulo Roberto Fagundes de Freitas. (Meio Ambiente e Segurança Púbica, 1992, p. 51).

[115] Para mais detalhes sobre este programa consultar o Apêndice F.

de Proteção Ambiental e, em 1993, para Companhia de Polícia de Proteção Ambiental "Dr. Fritz Müller", uma homenagem ao "pai da ecologia catarinense"[116].

A sede da Companhia foi instalada em 1992 com um efetivo de 70 homens no Parque Estadual da Serra do Tabuleiro, município de Palhoça, região da Grande Florianópolis. No transcorrer da década de 90, o efetivo policial e o número de unidades ampliaram consideravelmente. Em janeiro de 2003 eram 369 policiais militares alocados em 13 pelotões sediados em diversas regiões do estado.[117]

No final da década de 90, a CPPA havia se tornado o órgão principal e de maior credibilidade de fiscalização ambiental do governo estadual, apesar da constante escassez de recursos.[118] As fontes de recursos da CPPA sempre foram muito variáveis e fora de seu controle como mostram os diversos convênios que estabeleceu ao longo da década de 90 com o IBAMA[119] e a FATMA[120]. A interação da CPPA com os demais órgãos que atuam na política ambiental em Santa Catarina tem se pautado principalmente por convênios com fins de cooperação técnica e financeira na atividade de fiscalização, sobretudo, para suprir deficiências das instituições participantes. Sem mudar significativamente esta situação a partir de meados da década, a CPPA passou a ter como uma das mais importantes fontes de sustentação os recursos repassados pelos Ministérios Públicos Estadual e Federal. Estes recursos[121], preferencialmente transferidos para a organização militar, provinham das doações feitas por condenados por crime ambiental ou de compensações por danos ambientais acordados em processos de transações penais e Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) (Ivanóski, 2000; Silva, 2003).

---

[116] Naturalista alemão que imigrou para Blumenau em 1852. Muller foi pesquisador da flora da província de Santa Catarina e "naturalista viajante" do Museu Nacional, quando desenvolveu vários trabalhos sobre o clima, a flora e fauna da província de Santa Catarina. Fritz Müller foi também um assíduo colaborador de Ernest Heackel e Charles Darwin, fornecendo subsídios para a teoria da evolução a partir de pesquisas feitas em Santa Catarina.

[117] As cidades e ano de instalação dos pelotões da CPPA são os seguintes: Florianópolis (1992), Joinville (1993), Laguna (1993), Blumenau (1995), Palhoça (1995), Rio do Sul (1995), Chapecó (1996), Lages (1998), São Miguel D'Oeste (1998), Canoinhas (1998), Criciúma (1998), Herval D'Oeste (2001), mais um pelotão aquático (Silva, 2003).

[118] Um estudo de 2003 revelou como um dos principais problemas da instituição a não correlação entre os efetivos das unidades e o número de municípios sob suas jurisdições, a distribuição desigual dos recursos entre as unidades, a carência de efetivo, viaturas e equipamentos (Silva, 2003). Ver também Verba escassa prejudica a fiscalização. **Diário Catarinense**, p.30, 11/02/1996; Efetivo Policial é insuficiente. **Diário Catarinense**, p. 32, 2/11/1997.

[119] O convênio com O IBAMA previa a repasse de parte do valor das multas aplicadas pela CPPA.

[120] O convênio com a FATMA objetivava a "cooperação técnica e financeira entre as partes, voltada a realização de atividades de fiscalização ambiental nas Unidades de Conservação Estaduais administradas pela FATMA", segundo as metas estabelecidas no Projeto de Recuperação, Conservação e Manejo dos Recursos Naturais em Microbacias/BIRD. As unidades de conservação em questão eram o Parque Estadual da Serra do Tabuleiro, o Parque Estadual da Serra Furada e a Reserva Biológica Estadual de Sassáfraz. Pelo convênio que vigorou entre 1993 e 1998, os recursos recebidos do Projeto Microbacias /BIRD pela FATMA para estas atividades seriam transferidos para a Polícia Militar.

[121] Tais recursos se referiam a câmeras de vídeo, máquinas fotográficas, computadores, móveis, viaturas, algumas viaturas equipadas, barcos, motores de barcos, GPS, etc (Entrevista, procurador do MPSC, 08/12/2004).

> [Sobre a preferência pela CPPA] Tanto que durante muitos anos a gente colocava tudo que era compensação ambiental, tudo ia para a Polícia Ambiental. Até a FATMA e o IBAMA reclamavam, e a gente dizia que enquanto eles não fizessem o serviço deles eles não iam ganhar nada (Entrevista, procurador do MPF, 01/12/2004).

A preferência do Ministério Público pela CPPA como "parceiro muito eficiente" se devia não só a seu maior efetivo de fiscais, como também pela tendência a uma maior autonomia em relação aos interesses políticos regionais quando comparado à FATMA e ao IBAMA. Tal autonomia teria como principais fontes o maior apego à hierarquia e às normas legais na estruturação das instituições militares, a menor descontinuidade nas mudanças de governos e o caráter ostensivo e repressivo da fiscalização[122].

> [...] na verdade durante muitos anos, claro sempre houve a confiança em um ou outro técnico da FATMA, em um ou outro técnico do IBAMA, mas o único órgão em que o Ministério Público Estadual e Federal tinham confiança era na Polícia Ambiental (Entrevista, procurador do MPF, 01/12/2004).

Mesmo assim, a CPPA não esteve imune às pressões de interesses políticos e econômicos não só porque mesmo na Polícia Militar a influência partidária se faz representar, mas porque ela, como os demais órgãos de controle ambiental, estão subordinados ao governo estadual. A efetividade da repressão aos criminosos ambientais pode variar de acordo com a proximidade dos mesmos ao(s) partido(s) da situação no município e no governo do Estado (Membro da CPPA, em 30/10/2004). Em um levantamento realizado com policiais ambientais sobre as principais dificuldades encontradas no combate ao crime ambiental, é destacado o desinteresse do poder público em

> [...] combater grandes criminosos ambientais, já que há falta de apoio judicial, facilidade a infratores com poder aquisitivo, uma vez que estes cometem crimes, pagam uma pequena multa e continuam seus crimes. Além disso, a inércia e desintegração dos órgãos ligados ao meio ambiente também colabora para que este item seja muito citado pelos policiais ambientais" (Ivanóski, 2000, p.109).

Como relatou um membro da instituição, a CPPA não trata, em geral, com crimes de "bandido comum", mas com criminosos diferentes, de "colarinho branco" (empresários e políticos), e por isso seria necessário que eles se aliassem a outras forças (Entrevista, integrante da CPPA, 19/10/2004). Nesse sentido, os seus vínculos com o Ministério Público iam além da manutenção material, sendo também uma tentativa de blindá-la contra as ingerências políticas (Entrevista, promotor do MPSC, 16/12/2004).

[122] "Todos os órgãos ambientais possuem o poder de polícia administrativo, mas não o poder do uso legal da força. Quem tem este poder é só a Polícia Ambiental o que lhe daria mais capacidade de coibir o crime, e por isso ela tem mais eficácia na ação" (Entrevista com membro da CPPA, em 19/10/2004).

De fato, como descreveu um membro da CPPA, passou a se tornar uma prática relativamente comum solicitar que o promotor exigisse uma intervenção, um levantamento de informações, uma ação da polícia em determinados locais onde se esperava uma reação maior dos interesses envolvidos, "Isso dava mais força e os policiais não ficavam tão desprotegidos. É uma forma de aumentar o poder e a proteção deles" (Entrevista, 19/10/2004). Estas afirmações ajudam a entender por que em diversos outros depoimentos a CPPA era vista, em algumas regiões do estado, como o "braço policial" ou a "guarda pretoriana" do Ministério Público.

Tal "proteção" não impediu, no entanto, a ocorrência de diversos casos de afastamento de policiais ambientais que resolveram "levar a sério demais" a legislação ambiental. Por pressão de empresários, governadores, prefeitos e deputados, estes militares, em geral, eram transferidos para outras regiões e funções administrativas.[123] Fora a escassez de recursos, este tem sido o principal mecanismo de controle interno do caráter ameaçador da instituição aos interesses políticos e econômicos.

No decreto (nº 1017 de 13 novembro de 1991) que regulamentou a atuação da Companhia de Polícia Florestal, suas atribuições foram ampliadas, sobrepondo-se ainda mais às da FATMA, por exemplo, na área de mineração, industrial e atividades agrícolas. Na prática, a CPPA se concentrou mais na fiscalização florestal e de mananciais e na educação ambiental, continuando a fiscalização industrial, principalmente, a cargo da FATMA.

Embora a CPPA tenha surgido por iniciativa e empenho de alguns integrantes da ala conservacionista da FATMA, desde o início foi vista pelos demais membros do corpo técnico como uma ameaça à fundação.

> [...] quando a Polícia Ambiental foi criada o pessoal da FATMA ficou assustado 'agora eles vão extinguir a FATMA'. [...] se tu pegares a lei tu vai ver que a polícia avançou um pouco dentro das atribuições da FATMA. Então, na verdade, ela era para ser Polícia Florestal e se transformou em Policia Ambiental e enfraqueceu a FATMA.[...] A polícia faz muito mais *marketing* do que a FATMA, a polícia tem mais uma coisa que a FATMA não tem, eles têm um uniforme e armas... (Entrevista, ex-diretor da FATMA, 30/11/2004).

O surgimento e a expansão da CPPA estão relacionados com o fim do monopólio da

[123] As transferências de policiais ambientais por pressão de políticos e empresários foram citadas em diversas entrevistas com representantes de organizações não-governamentais das várias regiões do estado. Em 2004, a Federação das Entidades Ecológicas Catarinenses – FEEC concedeu o Prêmio Porco ao Deputado Estadual Clésio Salvaro (PSDB e ex-PFL) em "razão de sua influência nos arbitrários procedimentos que culminaram com a transferência do Comandante do 10º Pelotão da PM, Tem. Marledo Egídio Costa, de suas funções no Comando da Polícia Ambiental responsável pela guarnição da CPPA de Criciúma, em razão de o mesmo observar a aplicação rigorosa da legislação ambiental; ressalta-se, sua obrigação de ofício". Disponível em: <www.feec.com.br/ecoss_sc>. Acesso em 24/03/2004.

FATMA na área de fiscalização da degradação ambiental no âmbito estadual.[124] Em 2003 seu efetivo de 369 homens contrastava com os 40 fiscais do IBAMA e os 8 da FATMA. O maior efetivo e as particularidades de sua autoridade tornaram o policiamento ambiental a referência mais importante no âmbito estadual entre as instituições, contribuindo e destacando-se inevitavelmente com a desestruturação e desprestígio da FATMA nos anos 90. A CPPA contribuiu para a expansão da demanda por regularização de atividades - licenciamento ambiental – realizado pela FATMA ao aumentar a fiscalização sobre os infratores. Por outro lado, a CPPA passou a disputar diretamente com a FATMA recursos financeiros e materiais seja do orçamento estadual seja aqueles negociados pelo Ministério Público. O órgão policial também promoveu o desgaste da FATMA ao começar a disputar interpretações sobre a existência ou não de degradação ambiental. Na prática, a CPPA e o IBAMA não fiscalizavam apenas os agressores ambientais, mas também a FATMA na medida em que muito destes portavam ou deveriam portar licenças emitidas pela fundação.[125] Por todas estas razões e seus estreitos vínculos de cooperação com o Ministério Público, a CPPA foi conquistando a posição de instituição ambiental de maior prestígio no estado de Santa Catarina.

Parte do prestígio conquistado pela CPPA deveu-se ao fato de a mesma se concentrar principalmente na fiscalização das agressões à flora e à fauna[126] e na educação ambiental e não no licenciamento ambiental. A fiscalização das indústrias e o licenciamento ambiental, atividade crescentemente visada por agentes econômicos e políticos, em regra, continuaram a ser uma seara da FATMA.

[124] Segundo uma pesquisa realizada pelo governo do estado em 2004 junto aos 293 municípios catarinenses, os três principais órgãos de fiscalização ambiental são a FATMA, o IBAMA e Polícia de Proteção Ambiental, tendo esta última sido indicada como a de atuação mais freqüente (Santa Catarina, 2005).

[125] IBAMA embarga obra de complexo penitenciário. A Notícia – Capital, 07/03/97; Questão ambiental vira disputa judicial em Schroeder. **Gazeta Mercantil SC**, São Paulo, p.5, 12/12/2000; IBAMA questiona licença expedida para loteamento. **A Notícia**, 19/09/2001; Apuradas denúncias na FATMA de Canoinhas. **A Notícia**, p. B5, 24/04/2003.

[126] Sua atuação é indicada inclusive como uma das principais causas para a redução da velocidade de desmatamento da Mata Atlântica nos anos 90. Mata Atlântica abriga 60% da população**. Diário Catarinense**, 5/6/2000. Entres as instituições ambientais que atuam em Santa Catarina, a CPPA foi a única a receber o prêmio "Qualidade Ambiental" da Federação das Entidades Ecológicas Catarinenses, a FEEC, em 1997 e 1999. A FATMA e o governo do estado foram agraciados mais de uma vez com o "Prêmio Porco" (em 1997, 1998 e 1999). A premiação iniciada em 1997 indica anualmente as dez pessoas e entidades que mais contribuíram com a preservação ambiental e, com o Prêmio Porco, as dez pessoas e entidades que mais contribuíram para a degradação ambiental no estado.

4.5 INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE – IBAMA

O IBAMA, como a FATMA, é um órgão de execução da política ambiental, a diferença é que ele é federal. De todas as instituições estudadas neste capítulo, o IBAMA é a que mais possui competências que se confundem com as da FATMA, portanto com mais potencial de conflitos. O órgão federal fiscaliza os recursos florestais, administra unidades de conservação e licencia obras de grande impacto ambiental. Interessa chamar a atenção para dois pontos da relação entre estes dois órgãos: um primeiro, sobre as condições que os aproximam na debilidade institucional e, um segundo, a respeito dos efeitos da atuação do IBAMA sobre a FATMA.

A criação do IBAMA em 1989 era uma tentativa de o governo brasileiro dar uma resposta mais convincente às pressões internacionais por medidas mais efetivas no combate ao desmatamento na Amazônia[127]. Ele também era um resultado do destaque dado à questão ambiental na constituição de 1988, sintetizado no Programa Nossa Natureza do Governo de José Sarney. A busca de uma maior racionalidade e centralização/coordenação da política ambiental no âmbito do poder executivo federal, que incluía a instituição do Ministério do Meio Ambiente, vigoraria por toda a década de 90.

Organizacionalmente, o IBAMA originou-se da fusão de diversos órgãos que lidavam com temas afins[128]. A diversidade de culturas tem sido apontada como uma das razões de sua fragilidade institucional. Tal fusão não teria rompido dentro do IBAMA com a continuidade de um ímpeto de fomento ao crescimento econômico e com as cisões devido à sobrevivência de culturas e vícios particulares dos órgãos originários (Bursztyn, 2002). A sua fragilidade institucional tem sido identificada em outros aspectos: a descontinuidade administrativa - foram 15 dirigentes em 12 anos (1990 a 2002), só nos primeiros cincos anos passaram pelo órgão ambiental 10 diferentes presidentes -, o despreparo e concentração dos funcionários nas capitais dos estados, ineficiência e

[127] "Em 1988, no governo Sarney, em decorrência das queimadas e desmatamento na Amazônia, acentuadas nas décadas de 70 e 80, [...] a questão ambiental era um contencioso tão grave para o país, em termos de imagem negativa mundial, como o foram os desrespeitos aos direitos humanos durante o regime de exceção. [...] a repercussão internacional do desmatamento na Amazônia era tão séria que todos os financiamentos de bancos oficiais internacionais para o Brasil - BID, Bird, Eximbank, Comunidade Econômica Européia - estavam suspensos para qualquer tipo de projeto econômico". Mesquita, Fernando César. Desmatamento e política. **Jornal do Brasil**, 27/05/2005.

[128] Secretaria do Meio Ambiente – SEMA, Superintendência da Borracha – SUDHEVEA, Superintendência da Pesca – SUDEPE, e o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal - IBDF (Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989). O IBAMA também recebeu importante contingente de funcionários do extinto Projeto Rondon.

morosidade da sua burocracia, a escassez de recursos, os baixos salários e a corrupção (Bressan Júnior, 1992; Burzstyn, 1993; Acselrad, 2001). O assédio de políticos em busca de empregos, remoções e anulações de multas (Martins, 1997a) mostram que o órgão sofreu uma forte politização e incidência de uma lógica patrimonial nos anos 90, o que comprometeu seriamente a sua capacidade de controle ambiental.

Não haveria uma grande dificuldade para estender este quadro para a unidade regional do IBAMA em Santa Catarina. O órgão começou a operar no estado quase simultaneamente à sua instalação nacional em 1989. Sua atuação nos anos 90 foi marcada por muita instabilidade. Após um período de maior evidência nos primeiros anos, de meados da década em diante a sua credibilidade foi muito abalada pela desestruturação e pela politização do órgão.

O IBAMA se constituiu em um período da crescente expansão da preocupação e de atribuições ambientais e de fortes restrições orçamentárias no governo no federal. Em Santa Catarina, de 1990 a 2000, o quadro de funcionários do instituto foi reduzido em aproximadamente 30%[129]. Nesse mesmo período foram fechados cerca de 50% dos postos de fiscalização sediados no interior do estado catarinense (Entrevista, funcionário do IBAMA, 26/11/2004). O encolhimento teria sido um dos efeitos da política de "desmonte" do órgão promovido no Governo Fernando Henrique Cardoso, que pretendia transferir atribuições do IBAMA para os estados e municípios.

A desestruturação do IBAMA foi acompanhada da intensa politização do órgão nos anos 90[130]. A indicação política de pessoas para ocupar cargos-chave no IBAMA (chefes de postos de fiscalização, responsáveis por unidades de conservação, gerentes regionais e gerente-executivo) foi uma das principais restrições a uma atuação mais efetiva da instituição (Salles, 2003; Entrevista, funcionário do IBAMA, 26/11/2004). Apesar de resistências do corpo de funcionários à politização[131], durante boa parte do período analisado nesta pesquisa o IBAMA catarinense esteve sob controle de forças políticas conservadoras do estado e pró-setor madeireiro e ruralista.[132]

[129] De 210 para 147 funcionários. Dado fornecido pelo IBAMA - Gerência Executiva - de Santa Catarina ao autor em 25.11. 2004 (Memorando n. 294/04).

[130] O privilégio de critérios favorecendo interesses privados em detrimento de decisões técnicas no IBAMA é citado em diversas entrevistas de integrantes do Ministério Público, das organizações não-governamentais e do próprio órgão ambiental.

[131] Sobre o assunto conferir: IBAMA tem novo dirigente. **A Notícia**, 16/4/2000 e Servidor se mobiliza contra caos no IBAMA. **A Notícia**, 9/4/2000.

[132] Entre 1995 e 1998, os deputados federais catarinenses Paulo Hugo Biehl (PPB), Rivaldo Macari (PMDB) e Paulo Bornhausen (PFL) atuaram ativamente na tramitação da lei que regulamentaria o uso dos recursos florestais da Mata Atlântica a fim de restringir o seu alcance e beneficiar a exploração de espécies em extinção.

Durante o segundo mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso (1998-2002), do PSDB, a superintendência regional do IBAMA foi uma cota do PFL catarinense, liderado por Jorge Konder Bornhausen[133]. Um dos seus indicados, Luís Hamilton Martins, ligado ao PTB, foi alvo de várias denúncias de emissões de licenças irregulares para o corte de araucárias em sua gestão.[134]

O controle político do IBAMA era uma ação estratégica necessária para os grupos econômicos e políticos darem continuidade às formas tradicionais de apropriação de recursos naturais no estado. Na maior parte do tempo, o IBAMA parece ter sido parceiro da FATMA em diversos casos de omissão na fiscalização da degradação ambiental e mesmo fornecendo licenças irregulares para o desmatamento de espécies em extinção.[135]

Apesar disso, o caráter concorrente e suplementar do IBAMA aos órgãos estaduais, assegurados na Constituição Federal de 1988, tem sido uma fonte potencial de conflitos com a FATMA. Mesmo de forma mais potencial do que efetiva, o órgão federal tornou-se um relevante foco de contestação das ações da FATMA. Alguns fatores como o perfil dos dirigentes e a composição das forças político-partidárias em nível nacional e estadual foram importantes para definir o acirramento ou não desses conflitos.

Os embates se davam mais nos vários embargos de atividades licenciadas pela FATMA[136] e nas complicações para repassar competências do órgão federal ao estadual.

---

[133] Nos anos 80 e 90 Jorge Konder Bornhausen tornou-se o mais importante representante da oligarquia Konder-Bornhausen e do estado catarinense no cenário político nacional. Em 1992, ocupou a pasta de Ministro Chefe da Secretaria de Governo da Presidência da República do Governo Collor. Importante articulador do Partido da Frente Liberal - PFL na base de apoio ao governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), Bornhausen fundou e presidiu nacionalmente o partido de 1993 a 2003. Ainda neste período foi Embaixador do Brasil em Portugal (1996-1998) e eleito Senador da República (1999-2007).

[134] Num dos casos, a licença emitida beneficiou uma das maiores madeireiras do estado sob o argumento de aproveitamento de "madeira danificada". O artifício de aproveitamento de árvores caídas ou mortas foi usado largamente em Santa Catarinense, com a anuência do IBAMA, para burlar a legislação que proibia o corte de espécies em extinção, como a araucária. Os processos que fundamentaram a emissão das licenças irregulares na gestão de Martins desapareceram misteriosamente. Araucárias são devastadas em Santa Catarina. **Fantástico/Globo**, 09/12/2002. Disponível em: <www.//fantastico.globo.com/Jornalismo>. Acesso em: 23/09/2005.

[135]Ver Órgão ainda impedido pela Justiça. **A Notícia**, p. A-5, 07/08/1996; Documentos do Ibama falsificados em Lages. **A Notícia**, 28/01/2000; Ministério Público denuncia órgãos ambientais por omissão. **O Estado**, 21/06/2001, p. 7; Ministério Público denuncia crime ambiental em Itá. **Diário Catarinense**, p. 27**,** 27/06/2002. Sobre as irregularidades na liberação de licenças para o corte de árvores em extinção pelo IBAMA ver Conama proíbe autorizações para corte de florestas. **A Notícia**, 25/05/2001; Desmatamento cresce em SC. **A Notícia**, 07/07/2003; Ibama/SC abre sindicância. **A Notícia**, 07/07/2003; Araucárias são devastadas em Santa Catarina. **Fantástico/Globo**, 09/12/2002. Disponível em: <www.//fantastico.globo.com/Jornalismo>. Acesso em: 23/09/2005.

[136] No período em questão, ver Justiça embarga loteamento liberado pela FATMA. **A Notícia,** 5/9/1996; IBAMA embarga obra do complexo penitenciário. **A Notícia**, 7/3/1997; Procuradoria recebe hoje relatório sobre Jurerê. **A Notícia,** 31/3/1997. E após, IBAMA questiona licenças expedidas para loteamento. **A Notícia**, 19/9/2001. Sindicância apura licença. **A Notícia**, 23/6/2001; Autorizações de corte suspensas pela FATMA. **A Notícia**, 16/4/2003 [referem-se a documentos liberados irregularmente no final do Governo Amin].

> Os conflitos ocorrem porque a FATMA não que ser questionada, quer maior liberdade para licenciar [...] O problema é que mesmo que o IBAMA não queira atuar o Ministério Público Federal tem um entendimento mais amplo sobre o campo de atuação do IBAMA, e obriga-nos a acompanhar as atividades, até porque não confia na FATMA (Entrevista, funcionário do IBAMA, 26/11/2004).

Os conflitos entre os dois órgãos foram as principais causas do fracasso do Pacto Federativo em Santa Catarina, que previa a descentralização de um maior número de competências do IBAMA para a FATMA.[137] Santa Catarina foi um dos últimos estados a assinar o convênio de descentralização de atribuições de fiscalização das atividades florestais com a União em 1995. O atraso se devia à resistência do IBAMA, segundo um periódico da época, pelo temor de que o órgão federal sofresse um esvaziamento de atribuições e de poder decisório e pelo despreparo técnico da FATMA, por sua maior propensão a ceder a interesses econômicos locais em detrimento da proteção ambiental. A assinatura do convênio só teria acontecido, segundo o deputado federal Paulo Bornhausen, um dos intermediadores do processo, por intervenção do presidente Fernando Henrique Cardoso (Estado tem maior autonomia. **Jornal de Santa Catarina**, 18/06/1995).

De uma maneira geral, o IBAMA em Santa Catarina manteve relativamente estável, na década de 90, as suas atribuições de aprovar planos de manejo dos recursos florestais, licenciamento de grandes obras[138] e, principalmente, de fiscalizar a aplicação da legislação no setor florestal. Na área de fiscalização florestal, em 2001, o órgão federal possuía cerca de 40 fiscais, contra 8 da FATMA. Embora o número de licenciamentos feitos pelo IBAMA fosse inexpressivo se comparado aos realizados pela FATMA, por se referirem a grandes obras públicas e privadas, eles lidavam com interesses econômicos e políticos de grande peso.[139]

---

[137] A descentralização de competências para o âmbito estadual e municipal e mesmo para a sociedade civil foi uma tônica nos anos 90, coerente com a tendência geral de descarregar atribuições que comprometiam o equilíbrio fiscal da União. O objetivo geral dos pactos federativos era estabelecer formas de cooperação técnica e administrativa para definir competências constitucionais de proteção do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis, enfatizando a descentralização das ações da esfera federal para os estados. Firmaram pactos federativos com a União/IBAMA nos anos 90: Bahia, Mato Grosso, Espírito Santo, Minas Gerais, Ceará, Paraíba, Goiás e Santa Catarina. Em 2003, grande maioria encontrava-se em situação irregular, apenas o pacto de Mato Grosso estava vigente (Scardua, 2003).

[138] Conforme a Resolução CONAMA 237/97 é atribuição do IBAMA, passível de repasse aos estados, licenciar atividades: localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil ou em país limítrofe; mar territorial, na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União; localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais estados cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do país ou de um ou mais estado; atividades relacionadas a material radioativo; bases e empreendimentos militares (Art. 4º).

[139] Este foi o caso da Penitenciária em São Pedro de Alcântara, das usinas hidrelétricas de Barra Grande e Pai Querê, da Barragem de São Bento, portos de Itajaí e de São Francisco do Sul, da duplicação das rodovias BR – 101 e SC – 401 e da Via Expressa Sul de Florianópolis.

A politização do IBAMA, de certa forma, cumpria essa função de harmonizar os interesses e traduzir as expectativas de atores políticos e econômicos proeminentes, mas ela tinha os seus limites. O valor das multas do IBAMA é mais elevado e o próprio órgão tende a usar mais este instrumento do que a FATMA[140]. Tanto os recursos às multas quanto a análise dos licenciamentos costumam ser feitos em Brasília, o que reduzia o poder de influência de grupos políticos locais e fomentava o interesse em trazer para o estado as atribuições do órgão federal.

> Por que eles querem a delegação de competências do IBAMA para a FATMA? Para ter maior poder de pressão. Porque o IBAMA nacional licenciando, são funcionários lá de Brasília que vão julgar, e aí o poder de pressão do estado e o empresariado local se dilui completamente, agora estando aqui a coisa muda de figura. [...] Durante anos também os políticos em SC tentaram desaparecer com o IBAMA, tentaram acabar com o IBAMA. Tinha um até que na propaganda eleitoral prometia acabar com o IBAMA! Ele dizia isso, que prometia terminar com o IBAMA, porque ele recebeu pressão da parte dos madeireiros, que são ainda um setor muito forte aqui em Santa Catarina (Entrevista, procurador do MPF, 01/12/2004).

Como recorrentemente aconteceu na década de 90, em momentos em que os conflitos entre a FATMA e o IBAMA se acirraram, houve mobilização do setor político e econômico catarinense para transferir atribuições do segundo para a primeira. No auge do movimento de reação ao Decreto federal n. 750 de 1993, que proibia o corte da Mata Atlântica, o setor madeireiro, desqualificando tecnicamente o IBAMA[141], reivindicava a transferência da fiscalização do desmatamento para a FATMA. Mais recentemente, em 2004, diversos problemas nos processos de licenciamento de grandes obras em Santa Catarina e a mudança de postura no Ministério do Meio Ambiente/ IBAMA[142] levaram o governador Luis Henrique da Silveira a reivindicar a transferência das atribuições de licenciamento do IBAMA para a FATMA. Contudo, sob forte oposição do IBAMA regional, do Ministério Público e dos movimentos ambientais, não teve sucesso (LHS [governador Luis Henrique da Silveira] pede transferência de licenças à FATMA. **A Notícia**, 3/8/2004)

---

[140] "No setor de aplicação de penalidades a gente é mais brando, não somos um órgão....., por exemplo, não tem nem comparação de nós com o IBAMA. Porque no IBAMA a atividade de fiscalização é o forte deles. A nossa atividade forte não é a fiscalização, é o licenciamento, ou uma fiscalização dentro do licenciamento, mas não aquela fiscalização de já o puxar o bloco e sair dando multa" (Entrevista, funcionário da FATMA, 21/12/2004).

[141] "O IBAMA que fiscalize peixes. De madeira entendemos nós", fala de um representante do setor. Deputado quer fiscalização da FATMA. **Diário Catarinense**, p.17, 5/9/1994.

[142] O maior rigor na liberação de licenças ambientais levou a fortes críticas do setor empresarial e mesmo de políticos representantes dos estados ao órgão executivo federal do meio ambiente. Conferir em O mico-leão ou o emprego. **Carta Capital**, 3/12/2003, p. 8-9; Indústria pressiona por mudanças no IBAMA. **Folha de São Paulo**, 21/12/2003, B-1; IBAMA diz que é acusado de proteger a lei ambiental. **Folha de São Paulo**, 21/12/2003, p. B-3; Empreendimentos tropeçam no meio ambiente. **O Estado de S. Paulo**, 14/3/2004, B-4.

Esta constatação, emanada das relações entre a FATMA e o IBAMA, é de extrema importância porque revela elementos de uma função ativa da fundação explicitada nos anos 90: a FATMA como um órgão estratégico do poder político regional, um depositário mais confiável de não-políticas. Retomarei esta discussão nos próximos capítulos.

Portanto, mesmo que de forma precária e, na maioria das vezes, provocado pelo Ministério Público[143], o IBAMA em Santa Catarina constituiu-se em uma importante frente potencial de controle ambiental e da FATMA nos anos 90. O caráter supletivo e concorrente das competências da agência federal fez com que em diversos momentos ela fosse vista como uma ameaça a uma certa centralidade da FATMA na execução da política ambiental, logo, aos interesses econômicos e políticos regionais, enfim, um obstáculo ao modelo catarinense de desenvolvimento. Mais arredio do que o órgão estadual, o controle da IBAMA em geral se mostrou mais desgastantes devido às mediações de instâncias políticas e institucionais da esfera federal e à maior resistência do corpo técnico.

Os embargos promovidos pelo órgão federal, como a atuação caracteristicamente fiscalizatória e o maior vínculo com o Ministério Público Federal, parecem ter gerado uma imagem geral e difusa do IBAMA como um órgão "radical" contra a de uma FATMA "liberô geral" [144]. Como pretendo demonstrar nos próximos capítulos, parece ter sido responsável por este quadro menos o desempenho do IBAMA do que o aprofundamento da debilidade institucional e a concentração da atribuição de licenciar na FATMA. Embora o IBAMA possa ser responsabilizado supletivamente pelas ações da fundação, ele como a CPPA gozam de uma posição de menor exposição por não deterem a função de licenciar a grande maioria das atividades potencialmente degradadoras.

[143] "O IBAMA não se dá conta que está na lei de criação dele que ele tem sim que exercer funções de fiscalização sobre os órgãos estaduais, pois os estaduais também não admitem. Ele é o órgão executivo maior, é o IBAMA. É claro que ele não tem o poder de administração do órgão estadual, isso não, mas ele tem o poder de controlar e fiscalizar e até autuar [...] se o órgão estadual está atuando mal. O IBAMA aqui em SC nunca agiu pro-ativamente, a não ser sobre requerimento do Ministério Público Federal, ou ordem judicial, [...] (Entrevista, Procurador do Ministério Público Federal, 01/12/2004).

[144] Os termos entre aspas foram citados por um funcionário do IBAMA para descrever a formação de uma imagem positiva do seu órgão quando comparado à FATMA. "Vários embargos como este [lixão de Florianópolis em Paulo Lopes] começaram a dar ao IBAMA uma imagem positiva e à FATMA uma imagem negativa [...] na visão do público em geral a FATMA é vista como o "libero geral" e o IBAMA como o "radical". Isto, é claro, é bom para nós"(Entrevista, 26/11/2004).

4.6 MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público como é conhecido atualmente, ou seja, como "defensor do cidadão contra o Estado", "órgão de proteção aos fracos" e "guardião da sociedade" e do meio ambiente é fruto de mudanças institucionais nas últimas décadas. Sua constituição, instrumentos e forma de atuar, caracterizados por uma incrível expansão do seu poder de ação, emanam de um conjunto de legislações elaboradas e aprovadas cumulativamente desde o início dos anos 70 – a exemplo do código Civil de 1973, da Lei Complementar n° 40 de 1981[145], da Lei da Ação Civil Pública (1985), da Constituição Federal (1988) e da Lei dos Crimes Ambientais (1998).

A Constituição Federal de 1988 estabelece que o Ministério Público é uma "instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (Art. 127)". No exercício de suas funções, o Ministério Público, e – em contraste com a hierarquia burocrática - extensivamente aos procurares e promotores, só deveria prestar conta de seus atos à Constituição, às leis e à sua consciência (Moraes, 2003). É assegurado à instituição independência ou autonomia funcional e administrativa (artigo 127 da Constituição Federal). A independência funcional de procuradores e promotores foi garantida com a conquista da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos (art. 128).

Por outro lado, instrumentos específicos como Ação Civil Pública, o monopólio do inquérito civil e da Ação Penal Pública, termos de ajuste de conduta e termos de cooperação técnica foram se consolidando como meios de intervenção do Ministério Público na esfera política nos anos 90. Desta forma, tanto a independência – com relativo grau de insulamento (Kerch, 2002) - quanto o rol de instrumentos disponíveis deram ao Ministério Público uma capacidade considerável de interferir no processo político no Brasil a fim de defender os interesses sociais e individuais indisponíveis.

A visibilidade e a credibilidade do Ministério Público nos anos 90 cresceram na medida em que ele conseguia criar uma imagem de ator político comprometido com a defesa de questões

[145] Esta lei propunha a uniformização dos Ministérios Públicos Estaduais no país, atribuindo-lhes funções como ser responsável perante o poder Judiciário pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade, promover a ação cível pública e ação penal pública, promover diligências e requisitar documentos, expedir notificações, acompanhar atos investigatórios, requisitar informações, assumir a direção de inquéritos policiais. A lei ainda concedia autonomia administrativa e financeira a estas instituições.

relacionadas aos interesses metaindividuais, aos direitos constitucionais e ao controle da administração pública. Sua autonomia funcional foi uma forma de combater e distinguir-se da histórica debilidade das instituições políticas no Brasil no campo representativo democrático e na efetividade das leis e das políticas públicas, agravada na década de 90. Isto implicou na construção de uma imagem de afastamento e diferenciação em relação ao Poder Executivo e a favor da "sociedade". É indispensável considerar que seu avanço em direção a um papel de "quarto poder", como definem alguns juristas (Mazzili, 1993), se deu justamente em meio ao processo de redemocratização do país. Ao apresentar-se como um contrapeso às práticas tradicionais da classe política e econômica, o Ministério Público vinha ao encontro das aspirações e demandas de vários atores e movimentos sociais não só do período de redemocratização, mas do republicano.

O novo papel do Ministério Público contribuiu diretamente para o fenômeno da judicialização da política, a crescente transferência de tarefas tradicionalmente pertencente às esferas político-partidárias do Estado (Executivo e Legislativo) para o Poder Judiciário (Kerche, 2002).[146] Neste processo, juízes, promotores e procuradores destacam-se no processo político democrático, com crescente influência na definição de reformas das instituições públicas e privadas e na formulação e implementação de políticas públicas.

Seria muito difícil descrever o importante papel que o MP passou a exercer nos setor público ambiental em Santa Catarina nos anos 90, sem distinguir os seus dois representantes: o Ministério Público do Estado de Santa Catarina e o Ministério Público Federal. Como demonstrarei abaixo as duas instituições guardam diferenças significativas em suas estruturas organizacionais, quanto ao modo de atuação no setor ambiental catarinense e na relação que estabeleceram com a FATMA.

4.6.1 Ministério Público do Estado de Santa Catarina - MPSC

Em Santa Catarina, em grande medida seguindo o movimento nacional, sobretudo a experiência inovadora no estado de São Paulo (Arantes, 2000; Silva, 1999b), o MPSC teve um

[146] Para uma noção dos usos do conceito de judicialização da política no Brasil ver Maciel (2002) e Koerner (2002).

grande impulso em sua estruturação nos anos 90[147]. Como se verifica na história recente do Ministério Público brasileiro ocorreu um "paralelismo entre anseios de independência e autonomia institucional e os de modelos organizacionais de planejamento e coordenação das atividades com vistas à produção de resultados" (Maciel, 2002, p.107). De 1994 a 2002, o total anual de procedimentos recebidos (civis e criminais) na área do meio ambiente subiu de 745 para 3.668. A evolução recente do Ministério Público catarinense, em especial na área do meio ambiente, ilustra bem esta inclinação à maior especialização e coordenação das atividades.

A primeira experiência da instituição no campo ambiental se deu com o Serviço de Defesa Comunitária – DECOM, em 1983. Ele tinha como finalidade coibir os abusos contra o consumidor e o meio ambiente, neste caso, deveria "reprimir as agressões ilícitas ao meio ambiente, à flora e à fauna", e em especial a poluição das águas.[148] A não estruturação do órgão pelo governo estadual e o acúmulo de atividades no MPSC resultou na sua extinção em 1987. O DECOM foi o primeiro órgão estadual a concorrer com a FATMA na repressão às agressões ambientais. Em 1986, expondo a letargia da fundação, o DECOM elaborou a primeira ação civil púbica contra uma empresa por poluição ambiental.[149] A breve existência do DECOM antecipava, dessa forma, o importante papel de controle e contestação dos poderes executivos Federal e Estadual que viriam a ser exercidos pelo Ministério Público, sobretudo, a partir de meados dos anos 90.

Após a extinção do DECOM, em 1988 é instalada a Coordenadoria das Curadorias de proteção do meio ambiente, dos bens e direitos de valor artístico, histórico, estético, turístico, paisagísticos e outros interesses difusos e coletivos. Em 1992, esta é substituída pela Coordenadoria de Defesa do Meio Ambiente, vinculada ao Centro das Promotorias da Coletividade. A estrutura perdura até 1999 e marca uma primeira fase da forma de intervenção do Ministério Público catarinense no setor ambiental. Foi neste momento que a instituição começou a ter visibilidade social na área, recebendo e oferecendo denúncias a respeito de agressões ambientais e de faltas no cumprimento da legislação dos órgãos estatais, entre eles a FATMA. O

[147] Isto pode ser comprovado pela seguinte evolução: a participação do orçamento do MPSC na receita líquida do Estado passou de 0,4% em 1987 para 2% em 1995; de 40 servidores em 1980 para 210 em 2000; o número de procuradores de justiça, de 22 em 1982 para 40 em 2000; de 168 promotores de justiça em 1985 para 233 em 2000 (Brüning, 2002). Dados coletados nos relatórios estatísticos das atividades das procuradorias e promotorias de justiça do Ministério Público Estadual de Santa Catarina.

[148] Cabia também ao DECOM coibir crimes contra a economia popular e os abusos econômicos e assistir judicialmente, quando necessitadas, as vítimas do crime ou na sua falta, o cônjuge, os ascendentes, descendentes ou irmãos; e garantir a legalidade dos atos constitutivos e a gestão regular das fundações (Decreto No. 20371, de 6 de dezembro 1983).

[149] Tratava-se da fábrica de papel e celulose Facelpa, do Grupo Trombini do Paraná, sedida em Fraiburgo. Decom aciona empresa poluidora. **Jornal de Santa Catarina**, 10/09/1986, p.16.

principal instrumento utilizado foi a denúncia à justiça através da ação civil pública, fato que levou o MP a ficar conhecido como um "órgão de briga" (Entrevista com promotor do MPSC, 16/12/2004). Outra característica desta fase da esfera jurídico-estatal foi a predominância de ações pontuais e reativas, centradas na busca de controle remedial ou *ex-post* de problemas sócio-ambientais (Alexandre, 2004).[150]

A partir de 1999, ocorre uma mudança acentuada na atuação do Ministério Público Estadual com implicações não apenas para a FATMA, mas para toda a lítica ambiental catarinense. Embora o MPSC não seja objeto central de nossa pesquisa, uma descrição mais atenta dessa fase torna-se necessária para indicar o deslocamento de atribuições centrais na gestão de conflitos ambientais da esfera do poder executivo – prioritariamente a FATMA, para a esfera jurídico-estatal.

Com a posse do novo governador em 1999 também altera a direção do MPSC e, com esta, a forma de pensar o papel da instituição. A opção por uma "política de resultados" pode ser eleita a principal orientação da nova gestão do setor do meio ambiente. Tinha-se com isso a intenção de dar ao MPSC uma função mais ativa em sua atribuição de exigir o cumprimento da legislação ambiental. Tentava-se,assim, responder a pelos menos dois tipos de problemas interpenetrados para uma instituição que se via como um instrumento de "transformação social": a falta de efetividade das políticas existentes para deter a degradação ambiental, ou aplicar a legislação ambiental, e a fragmentação das ações do MPSC.

A ênfase e a importância da ação civil pública como principal instrumento de atuação do MPSC passou a ser questionada pela lentidão e conservadorismo do sistema judiciário, e, portanto, "extremamente desgastante para todas as partes, inclusive para o Ministério Público" (Entrevista, procurador do MPSC, 08/12/2004).

Ainda neste ponto, pesou muito o "vazio institucional" deixado pela desestruturação das instituições do Poder Executivo para o descumprimento da legislação. Pelo final da década de 90, já ficava clara a incapacidade do Poder Executivo estadual em planejar e implementar políticas de amplo alcance e de longo prazo em áreas com sérios problemas ambientais.

O caráter fragmentado e reativo das ações do MP em grande medida era resultado das garantias de autonomia funcional dos promotores. Se por um lado elas reiteram a

[150] Alexandre chega a esta conclusão após a análise da atuação de órgãos públicos, entre eles o Ministério Público do Estado de Santa Catarina (de 1990 a 1998) e o Ministério Público Federal em Santa Catarina (de 1986 a 1998), em conflitos sócio-ambientais na cidade de Florianópolis.

forte tradição individualizada e isolada da cultura e da prática profissional, por outro elas tendem a dispersar os recursos organizacionais escassos nas respostas pontuais às demandas sociais (Maciel, 2002).

> A grande mudança do Ministério Público catarinense foi de pensar o problema não do ponto de vista local, mas, do ponto de vista regional, quer dizer, então vamos buscar uma solução para todo o estado, vamos começar a pensar o estado, [...] independente das ações isoladas dos promotores, que continuam tendo" (Entrevista, promotor do MPSC, 16/12/2004).

A Lei Orgânica do Ministério Público n° 197 de 2000 demarcou legalmente estas mudanças com a adoção de um plano geral de atuação e de programas correspondentes com a finalidade de viabilizar a consecução de metas prioritárias nas diversas áreas de atribuições legais da instituição[151]. Por efeito desta mesma lei a Coordenadoria de Defesa do Meio Ambiente foi substituída pelo Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente, que começou a ter um caráter mais de articulador interinstitucional e de coordenador, além do tradicional apoio técnico especializado aos promotores das diversas comarcas do estado.[152]

O principal símbolo destas mudanças, pioneiras no país segundo um promotor entrevistado, foi a implementação de programas de ação. Como foi dito antes, eles foram uma tentativa de romper com a prática reativa e fragmentada do órgão, estabelecendo metas fundadas em problemas definidos como os de maior alcance e gravidade sócio-ambiental. Geralmente definidos após a realização de diagnósticos estaduais, estes programas se caracterizariam tanto pelo amplo envolvimento de instituições de diversas esferas e áreas de governo e entidades representativas do setor produtivo quanto pelo uso preferencial de instrumentos extrajudiciais na regularização de casos de degradação ambiental específicos[153].

---

[151] Entre outras, a moralização administrativa, a proteção do meio ambiente e do consumidor, combate à sonegação e fraude fiscais, defesa dos direitos humanos e da coletividade.

[152] O Centro de Apoio Operacional vem tendo as seguintes atribuições: estimular a integração e o intercâmbio entre órgãos de execução que atuem na mesma área de atividade e que tenham atribuições comuns; colaborar no levantamento das necessidades dos órgãos do Ministério Público, com vistas à adoção das providências cabíveis; estabelecer intercâmbio permanente com entidades ou órgãos públicos ou privados que atuem em áreas afins, para obtenção de elementos técnicos especializados necessários ao desempenho de suas funções; implementar e acompanhar os planos e programas das respectivas áreas especializadas; receber representações e expedientes relacionados com suas áreas de atuação, encaminhando-os ao órgão de execução a quem incumba dar-lhe atendimento; remeter informações técnico-jurídicas, sem caráter vinculativo, aos órgãos ligados à sua atividade;prestar apoio aos órgãos de execução do Ministério Público, especialmente na instrução de inquéritos civis ou na preparação e propositura de medidas judiciais. Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <www.mp.sc.gov.br>. Acesso em: 20/11/2004.

[153] Em 2004 constavam os seguintes programas em atividade no MPSC com os respectivos anos de início: Programa Água Limpa (2001); Programa Destinação das Embalagens de Agrotóxicos (2001). Programa de ligação dos esgotos sanitários na rede coletora implantada (2001); Programa Lixo nosso de cada dia (2001); Programa Prevenção de Delitos e Danos Ambientais; Programa Silêncio Padrão (2001); Programa Controle da Utilização de Recursos

Na formulação e implementação dos programas, o MPSC aparece como o promotor e fiscal do cumprimento das responsabilidades acordadas entre diversas instituições através, em geral, de termos de cooperação técnica. Parcerias foram estabelecidas com órgãos que atuam diretamente com o tema ambiental, mais comumente, a FATMA, o IBAMA, a CPPA, a EPAGRI, órgãos de classe e prefeituras. Procurava-se com isso sinergias na alocação de recursos institucionais escassos e dispersos, dentro de um espírito de busca da "cooperação ambiental": "a interação dos mais diversos segmentos da sociedade para que a questão ambiental, para que a crise ambiental seja superada e nós consigamos dar efetividade à norma, que a lei pegue" (Entrevista, procurador do MPSC, 08/12/2004). Além de ser uma forma de atribuir e cobrar responsabilidades das instituições ambientais do Executivo, os termos de cooperação técnica foram também um importante mecanismo para suprir deficiências do próprio MPSC, como a inexistência de um corpo técnico específico na área ambiental e de uma polícia judiciária.

A preferência por instrumentos extra-judiciais[154] nessa segunda fase é um dado de extrema importância para a compreensão do novo papel do MPSC. Ações como a realização de diagnósticos, a assinatura de protocolos de intenções, termos de cooperação técnica, o estabelecimento de medidas indenizatórias e compensatórias e, principalmente, a figura do termo de ajuste de conduta (TAC) passam a ser mecanismos rotineiros da atuação de MPSC na administração dos conflitos ambientais. Três fatores podem ser relacionados a esta preferência. Primeiro, existiam vantagens operacionais porque não dependiam do funcionamento do sistema judiciário e eram mais rápidos, e também não impediam e, de certa forma, até facilitavam a recorrência àquela instância civil e penalmente no caso de descumprimento do TAC.[155] Segundo, do ponto de vista político-institucional, a opção pela esfera extra-judicial também era uma forma de maximizar o potencial de uso da capacidade institucional do MPSC. Ela exprimia a intenção

---

Hídricos Subterrâneos (2001), Programa Exploração Florestal Sustentável (2002). Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <www.mp.sc.gov.br>. Acesso em: 20/11/2004.

[154]A preferência por instrumentos extra-judiciais vem sendo muito comum no Brasil entre procuradores e promotores para resolver problemas relacionados ao direito do consumidor, ao meio ambiente, à comunidade. Calcula-se que 90% das questões são resolvidas sem recurso ao Judiciário (Sadeck, 2000), ou seja, por meio de acordos entre as partes em litígio, procedimentos administrativos, requisição de providência aos órgãos públicos e privados e demais instrumentos extrajudiciais. Em Santa Catarina, das 597 reclamações dirigidas ao DECOM em 1984, 468 foram solucionadas extra-judicialmente (Brüning, 2002).

[155] "Então, o ajuste de conduta tem sido para nós a forma mais compensadora porque ele oferece a possibilidade de se não ser cumprido o ajuste executar imediatamente o termo, e não há aquela fase do conhecimento que tem nas ações ordinárias. Então a ação civil tem a fase do conhecimento, coletar prova, juntar perícia, ouvir testemunhas quando for o caso. E toda essa fase de instrução acaba demorando, se você tem o termo de ajuste assinado, você simplesmente executa o ajuste, não tem fase de conhecimento, você vai executar e a parte vai cumprir, e se ela não cumprir vai ficar sujeita a multa" (Entrevista, procurador do MPSC, 08/12/2004).

geral de deter o destino natural de suas ações – ação civil pública e ação penal - ao judiciário, retendo em seu âmbito decisório o maior número de decisões sobre conflitos e crimes ambientais, tornando-os, desse modo, objetos de negociação sob a sua coordenação. Contudo, e terceiro, o aspecto mais importante dos mecanismos extra-judiciais é que eles permitem enfrentar um problema mais fundamental do não cumprimento da legislação: o caráter ameaçador da legislação ambiental às atividades econômicas. O MPSC reuniu certas condições e autoridade para interpretar e flexibilizar a legislação mais legitimamente e, dessa forma, parecia avançar na direção de viabilizar uma maior observância da mesma.

> Se for aplicar a legislação como existe a gente pára o estado. É o exemplo da suinocultura, se a gente fosse fazer a aplicação direta da norma nós íamos quebrar a atividade só pelo fato, se nós fossemos ficar coma questão da ocupação da mata ciliar, não vamos nem falar em poluição. Vamos dizer assim 'o problema da poluição pela suinocultura está resolvido', todas as esterqueiras estão adequadas, o sistema está se apresentando eficiente, não está causando nem um dano ambiental. Eles só estão ocupando áreas de mata ciliar, estão preservando os cinco metros e deveriam preservar 30 metros. Só por isso nós inviabilizaríamos mais de 90% da atividade de suinocultura do Estado de Santa Catarina, mais de 90%! Então a gente tem que analisar o custo social da atividade, a e relevância social da atividade porque não é simplesmente você ir lá e paralisar a atividade, você tem também que questionar a lei. [...] Então, o que a gente faz é o seguinte: a legislação ambiental, todos eles a gente ressalta, a legislação ambiental tem que ser cumprida. Onde a gente firma o ajuste é em alguns casos, flexibilizando a aplicação da norma dentro de determinados prazos. Então essa é uma opção interessante por que nós temos um título executivo na mão que se não cumprido há uma multa, geralmente uma multa alta que nós podemos executar a qualquer tempo, basta que não haja cumprimento.
>
> Então os programas institucionais têm sido bem sucedidos porque nós temos a respeitabilidade que o MP tem na sociedade, então as pessoas confiam em nós, é uma instituição que tem a confiança da sociedade, eles acreditam que o MP vai resolver o problema e não apenas reprimir, porque a repressão é muito fácil, quantas denúncias você vai ter que oferecer até botar o cara na cadeia. Vai resolver o problema? Não vai resolver, o que a gente quer é estancar o processo de poluição, mas encontrando saída para que a sociedade não pague um preço alto (Entrevista, procurador do MPSC, 08/12/2004).

De um modo geral, esta lógica orientou a negociação de diversos acordos com atividades econômicas no estado como, por exemplo, a rizicultura, a fruticultura, suinocultura, cerâmica vermelha e revestimento, fumicultura, extração de areia e argila, além dos programas específicos. Nos programas ou fora deles, o instrumento por excelência de uma postura mais negocial vem sendo o termo de ajuste de conduta. Ao reconhecer o seu crime pública e formalmente, o infrator se sujeita a adequar-se à legislação, recuperar o dano e/ou pagar medidas compensatórias ao MPSC num prazo considerado razoável.

Embora não existam estudos avaliando os resultados destas iniciativas, e o grau de efetividade variasse de acordo com o programa, alguns dados fornecidos pelo MP dão conta de relevantes efeitos em alguns programas.[156]

Tanto quanto os problemas ambientais, a interpretação e o rigor na aplicação da legislação ambiental estão sujeitos a variadas avaliações, não raro, e seguindo a natureza do tema em conflito. A complexidade e os conflitos e contradições inerentes ao uso diverso dos recursos naturais se expressam igualmente nas interpretações feitas das legislações, e que, por isso, demandam uma variedade de acordos infra-legais, expondo as decisões a uma infinidade de questionamentos. De modo inverso, também é possível argumentar que estas características oferecem um amplo leque de possibilidades para o desenvolvimento de estratégias para burlar as mesmas. Assim, muitas vezes flexibilizar a lei pode ser lido como ilegalidade - como a experiência da FATMA tem fartamente exemplificado. Mesmo estando exposto a diversas críticas ao tentar implementar a legislação ambiental, o interessante é que o MPSC reuniu ao longo de toda sua história recente certas atributos que o habilitaram a fazê-lo em melhores condições do que as demais instituições de controle ambiental no estado.

A independência funcional dos promotores e a autonomia administrativa e financeira do MP não só garantiram uma certa blindagem contra os interesse políticos[157] pontuais, como forneceram as condições para que projetos e concepções pessoais dos seus integrantes se sobressaíssem. Estes fatores em grande medida contribuíram para a considerável visibilidade e credibilidade da instituição junto à opinião pública e à mídia. Muitas vezes uma suspeita ou pedido de informações pelo MP veiculados na mídia é o bastante para macular a imagem dos envolvidos.

Uma segunda fonte de sua capacidade de ação é seu poder de coerção ou de impor sanções com o monopólio na abertura de inquéritos, e a investidura de ações penais e civis pública.

[156] O caso mais citado do sucesso desses programas é "Programa O nosso lixo de cada dia". Seu objetivo principal era a "implementação de aterros sanitários, usinas de reciclagem ou outras formas de destinação adequada de resíduos sólidos" nos municípios catarinenses. Em maio de 2001 apenas 12,6% dos municípios catarinenses estavam adequados à legislação. Após implantação do programa e a assinatura de termos de ajuste de conduta com as prefeituras, incluindo a exigência de licenciamento ambiental dos modelos adotados pela FATMA, em maio de 2004 esta porcentagem de municípios adequados à legislação havia subido para 94,9%. Outro caso também citado como exitoso é o Programa de Destinação das Embalagens de Agrotóxicos. Em 2001, quando o programa iniciou, eram recolhidos 5 toneladas de embalagens de agrotóxicos e em 2003 esta quantidade alcançou 106 toneladas (MPSC, 2004).

[157] [...] nós primamos muito por esta independência funcional, então nesse aspecto nós não recebemos nenhum tipo de influência política, nós não recebemos. Nós que agimos no Centro Operacional do Meio Ambiente não recebemos nenhum tipo de influxo político, nós não temos nenhuma influência. Os casos que exigem uma discussão maior, quando a discussão assim o exige, a gente coloca na mesa a discussão com o Procurador Geral de Justiça, mas na maioria dos casos nós temos independência para a implementação e para desenvolver os programas" (Entrevista, procurador do MPSC, 08/12/2004).

Portanto seu poder de coerção é tanto real quanto simbólico, com o desgaste da imagem pública dos infratores. Como revelaram os membros do MPSC, esse poder foi demasiadamente ampliado com a aprovação da Lei de Crimes Ambientais em 1998.

O relativo insulamento, o poder de coerção, os instrumentos que habilitam a formulação de acordos e os projetos de seus dirigentes permitiram que o MPSC se consolidasse na esfera institucional do meio ambiente catarinense não apenas como um órgão fiscalizador e defensor do "interesse público". No encalço de melhores resultados na efetividade da legislação ambiental, entre 1999 e 2002, já existem fortes indícios do papel exercido pelo órgão na articulação e "gestão" de políticas ambientais com uma envergadura jamais vista em Santa Catarina.

Quase sempre na posição de réus vitalícios ou em potencial, os órgãos do executivo viam-se na condição de "cooperar" e de se sujeitarem à coordenação do MPSC. Esta situação e o prestígio projetavam o MPSC à condição de o "grande articulador" da política ambiental. Desta forma, ele passou a ter certa ingerência sobre a gestão dos recursos e ações destas instituições. Isso tudo fortalece a tese de sua crescente importância na disputa pela centralidade da política ambiental no estado.

4.6.2 Ministério Público Federal - MPF

Em relação ao MPSC, o Ministério Público Federal em Santa Catarina (MPF) possui uma estrutura menor e organiza seu trabalho segundo uma lógica semelhante à da primeira fase do MPSC. Essa estrutura menor, em parte, é explicada pelo menor número de competências. Enquanto em 2002 o MPSC possuía 40 procuradores e 305 promotores, o MPF tinha 22 procuradores. Na forma de ação dos procuradores do MPF ainda predomina aquela mais "clássica", caracterizada pela individualidade na organização do trabalho, mais voltada à fiscalização, investigação, proposição de ações públicas e elaboração de termos de acordo de conduta.

Também no caso do MPF a Constituição de 1988 foi um marco para a consolidação da área do meio ambiente na instituição. Apesar de várias iniciativas pessoais com temas relacionados ao meio ambiente e à questão indígena, mesmo anteriores a 1988, a especialização na área inicia-se

apenas em 1994 com a organização da estrutura interna e a criação da Unidade de Tutela Coletiva (Entrevista, procurador do MPF, 01/12/2004).

De qualquer forma, estruturação da temática ambiental na instituição foi bastante expressiva, se for considerado que o número de procedimentos administrativos e processos judiciais cresceu de 20 em 1991 para 138 em 2002[158]. Além disso, até 1994 não havia nenhum procurador especializado no assunto e, em 2004, 3 procuradores atuavam somente na área ambiental.

Em uma avaliação geral, mesmo em relação ao MPSC, o MPF se notabilizou na década de 90 por uma postura de maior confronto com as do órgão ambientais estaduais e federais. Suas ações, embora em menor número do que as do órgão estadual, têm gerado mais polêmica e visibilidade ao questionar atividades de grande repercussão no estado. Um bom exemplo disso foram questionamentos ou pedidos de cancelamento de licenças de grandes obras emitidas pela FATMA[159] e a proibição pela Justiça Federal em 1994 da emissão de licenças pela FATMA e o IBAMA para o corte de vegetação da Mata Atlântica, após ação civil pública ajuizada pelo MPF. Além disso, o MPF tem denunciado mais diretamente a inoperância e a politização dos órgãos de controle ambiental, em especial a FATMA[160].

A ascensão e consolidação do MPSC e MPF é um fenômeno que não pode passar despercebido entre as mais importantes transformações na dinâmica das instituições ambientais em Santa Catarina. Nos anos 90, o MP se tornou o principal intérprete da legislação ambiental (Alonso; Costa, 2002), firmou-se como instância de resolução de conflitos ambientais e ilustra claramente um forte deslocamento dos conflitos sócio-ambientais para esfera jurídico-estatal.

Nos diversos depoimentos colhidos de integrantes do setor industrial, das organizações não governamentais e de técnicos e dirigentes dos órgãos governamentais de controle ambiental, o MPSC e o MPF são citados como o principal reforço na década de 90, embora não suficiente para

[158] Dados fornecidos ao autor pela Procuradoria Pública Federal em Santa Catarina em 2/11/2004.
[159] Alguns exemplos disso foram os casos da Penitenciária em São Pedro de Alcântara (1996), do Complexo Turístico Porto da Barra em Florianópolis (1998), do Costão do Santinho Resort (1997) da indústria de laminação de aço Vega Sul (grupo francês Arcelor) em São Francisco do Sul (2001).
[160] Ver principalmente A procuradora que fiscaliza os fiscais. **A Notícia**, p. A-9, 29/07/2001; Ministério Público denuncia órgãos ambientais por omissão, O Estado, 21/06/2001, p. 7; MP decide questionar FATMA.
Diário Catarinense, p. 20, 28/07/2001; Procurador da República pede intervenção na FATMA, **A Notícia**, p. A-9, 12/12/2003; e mais recentemente, FATMA define suas áreas de competência, **A Notícia**, p. A-4, 11/08/2004; MPF denuncia abusos ambientais, **Diário Catarinense**, p.23, 2/9/2005.

o controle da degradação ambiental no estado.[161] Um segundo indicador de sua importância no campo ambiental é que passou a existir um certo consenso entre os principais atores de que as propostas de soluções dos problemas e conflitos ambientais regionais ou setoriais dificilmente poderiam acontecer sem o aval do Ministério Público. Seja pelo efeito "sombra"[162], seja pela credibilidade – inexistente nos órgãos do executivo – o MP, sobretudo o MPSC, passou a ser procurado por setores econômicos necessitados[163] de acertar as suas pendências com a lei ambiental.[164]

Vale acrescentar a importância do Ministério Público para os movimentos ambientais. Diante da histórica impermeabilidade dos órgãos ambientais às demandas dos movimentos ambientais, o MP significou uma "porta adicional" de acesso ao Estado. De certa forma, a eficácia no embargo de obras, e mesmo de tornar sem efeito ações dos órgãos licenciadores, mostrou-se uma forma inédita e eficaz de enfrentar a degradação ambiental no estado. Ele foi uma forma de "botar medo nos poderosos", acostumados com a conivência dos órgãos do executivo. Dessa forma, a ação também foi percebida como um mecanismo para fortalecer e oxigenar o movimento que vinha de um refluxo após a Eco 92 (Depoimentos de dirigentes de organizações não-governamentais).

Quanto aos órgãos do executivo, sobressai o papel do MP como um contraponto e alternativa para frear alguns efeitos da desestruturação e politização que incidiam, sobretudo, sobre

[161] Concordar com uma certa centralidade do MPSC não quer dizer necessariamente concordar com a sua atuação. Embora em várias oportunidades o MPSC e os movimentos ambientais ao longo da década de 90 tenham sido parceiros em muitas ações contra processos de degradação, a atuação da segunda fase foi alvo, talvez, dos primeiros indícios de discordâncias públicas. O melhor exemplo disso foi a escolha do promotor Alexandre Herculano Abreu do MPSC pela Federação das Entidades Ecológicas de Santa Catarina para receber o Prêmio Porco "em razão da inobservância das determinações legais no acompanhamento do Termo de Ajustamento de Conduta - TAC dos suinocultores de Agrolândia, mesmo após relato circunstanciado da FEEC". FEEC. Disponível em: <www.feec.com.br>. Acesso em: 24/03/2004.

[162] O termo é citado por um promotor do Ministério Público de São Paulo, quando argumenta que a importância do trabalho do MP não pode apenas ser mensurado pela baixa efetividade das ações civis públicas movidas pelo órgão, mas também pelo seu efeito sombra: "o importante é o efeito sombra, no sentido de: 'olha, eles estão de olho, se eu me descuidar aqui eu corro o risco de ser processado e isso ser noticiado'. Esse efeito sombra, que não dá para se mensurar objetivamente, é muito mais importante do que o número de ações, não tenha dúvida disso" (Arantes, 2000, p.117).

[163] Em geral as empresas, sindicatos e associações de unidade econômicas procuram o MP devido à necessidade do licenciamento ambiental para contrair empréstimos ou exportar seus produtos.

[164] "É por conta dessa credibilidade que [...] a regra é nós sermos procurados, nós que temos sido procurados. O caso das indústrias do reflorestamento, todas as industrias de reflorestamento do estado estão interessadas em firmar um ajuste com MP, eles que nos procuraram. A rizicultura, eles nos procuraram, a fruticultura, ele nos procuraram, a suinocultura eles que nos procuraram, as olarias, mesma coisa. Reconhecem que estão agindo de forma ilegal e procuram o MP. Porque eles sabem que no MP a política institucional não é uma política repressiva, mas uma política de parceria para solucionar o problema, o nosso interesse é encontrar uma solução para o problema" (Entrevista, procurador do MPSC, 08/12/2004).

os órgãos mais antigos, como a FATMA. Contudo a relação entre estas instituições era tensa e ambígua.

Por um lado, o "patrulhamento" do MP permitiu à FATMA uma maior capacidade de realizar seus objetivos formais. Isso se percebia no maior apoio e legitimação às decisões técnicas sobre temas polêmicos, muitas vezes desencorajando ou pelo menos criando mais empecilhos para as práticas clientelistas e corruptas.

> [...] no começo a gente tinha assim um medo, hoje o Ministério Público virou um parceiro, esses programas da suinocultura, por exemplo, [...] se não fosse o Ministério Público estar atuando junto, ou o Ministério Público viabilizar o Termo de Ajustamento de Conduta, não tinha.
>
> [...] o MP se faz muito presente, ele tem, muitas vezes, um confronto com os órgãos ambientais, mas também muitas vezes ele é aliado, ele tá do teu lado. Depende muito das situações (Entrevista, funcionário da FATMA, 18/11/2004).
>
> Essas parcerias com o MP acabam desestimulando a prática política porque eles ficam atrelados. Quando encaminho uma recomendação à FATMA, como ela deve agir em determinados casos, os técnicos sérios dizem assim "eu vou agir assim se não eu vou me acertar com MP". O sujeito diz assim "ah, mas eu quero atuar dessa maneira" "então o senhor vai lá e presta conta ao MP". Então isso acaba, de certo modo, desestimulando em alguns casos, não todos, essa prática política (Entrevista, procurador do MPSC, 08/12/2004).

Em certa medida, foi através do MP também que começou a mudar a relação de submissão que a FATMA vinha estabelecendo com os demais setores do governo. CASAN, EPAGRI e prefeituras, por exemplo, se negavam a atender às exigências de licenciamento ambiental em suas áreas. Com as ameaças de embargo e de responsabilização criminal do MP, o licenciamento ambiental executado pela FATMA tornou-se mais freqüente em obras públicas.

Por outro lado, e mais efetivamente, o MP foi muito mais visto como uma ameaça para a FATMA de diversas formas. O grau de tensão entre MP e FATMA variava de acordo com os dirigentes e seus projetos.[165] De qualquer maneira, o crescimento constante de requerimentos feitos ao órgão licenciador estadual indica a crescente ocupação e sobrecarga da FATMA com as demandas do MP (Gráfico 1).

[165] No intervalo de 1995 a 1998, os confrontos entre a FATMA e o MPF foram mais evidentes : "Porque na realidade quem controla uma parte da questão ambiental e que procura tutelar e controlar é o Ministério Público Federal, aí em Santa Catarina, tá, não o Estadual, o Federal. Ele tenta ser o definidor da política ambiental, na minha opinião extrapolando a sua condição. Ele tinha que ter uma preocupação mais sobre a dinâmica da política, do que fatores pontuais, detalhezinhos [refere-se ao rigor na aplicação da legislação ambiental], que não têm a menor importância dentro do fator global de uma idéia de sustentabilidade" (Entrevista, ex-diretor da FATMA, 08/11/2004).

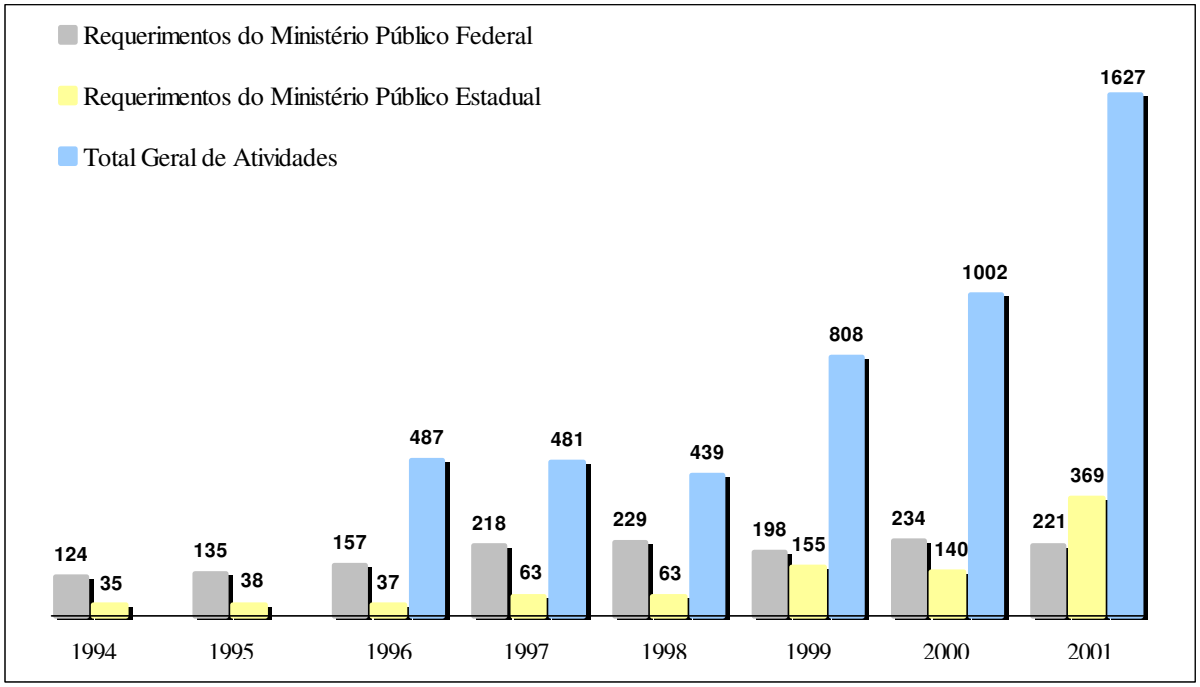


Gráfico 1 - Número de Atividades Jurídicas na FATMA, 1994-2001
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos Relatórios de Atividades da FATMA dos respectivos anos.
* Inclui atividades como atendimentos à requisições judiciais e ações civis públicas.

Dessas demandas, de 1994 a 2001, as do MPF sempre foram em maior número, só ultrapassadas no último ano pelo MPSC. Isto ilustra, em geral, e confirma o fato de que as relações da FATMA com a instituição eram mais difíceis. Possivelmente por ser da mesma esfera de governo, em geral, o MPSC costumava ser menos contundente em suas denúncias contra a FATMA, principalmente publicamente. O que não quer dizer que ele não tenha exercido algum tipo de controle sobre a fundação, e, sobretudo após 1999, quando, com a mudança de orientação no MPSC, o seu corpo técnico passou a ser mais exigido.

> Ao invés de ficar verificando o desempenho, [o MP] começou a cobrar também dos órgãos, no caso, da FATMA. Então ao invés de facilitar a relação, o Ministério Público, sobretudo o federal, era um agente ultracomplicador [...] eu me lembro que, só de resposta a eles, era uma outra atividade e na minha época eu determinei duas ou três pessoas envolvidas diretamente nesta atividade (Entrevista, ex-diretor da FATMA, 08/11/2004).

> Boa parte dos técnicos é tomada em explicações ao Ministério Público, boa parte. A maioria não leva a nada.[...] A FATMA tem muito trabalho com Ministério Público, só para controlar as datas e preparar os estudos, geralmente com pessoas muito capacitadas (Entrevista, ex-funcionário da FATMA, 03/11/2004).

O MP ainda demandava um aumento do volume de atividades nas áreas específicas de atuação da FATMA. Sobretudo após 1999, uma postura mais intensa na recepção de denúncias de delitos ambientais do MPSC aumentou o volume de atividades, seja no licenciamento ou

acompanhamento de processos de recuperação ambiental pactuados em termos de ajuste de conduta, seja, através de termos de cooperação técnicas, nos programas de ação.

> Daí se diz que o Ministério Público que resolveu, não foram eles. Quem resolveu foi a FATMA porque depois de [os infratores] dar a caminhonete, dar os computadores, quem tem que encaminhar a solução é a FATMA com a empresa, para acertar o problema, para a recuperação efetiva do dano ambiental. Então é um trabalho que demanda análise, estudo, etc (Entrevista, ex-funcionário da FATMA, 03/11/2004).

Talvez a forma mais importante de o MP ameaçar a FATMA tenha sido o desgaste público promovido pelas ações, embargos e questionamentos das licenças emitidas pelo órgão. A partir de meados da década de 90, essas ações se intensificaram, evidenciando publicamente, nas irregularidades do sistema de licenciamento, uma nova face da debilidade institucional da agência de regulação ambiental estadual. Procedentes ou não, as constantes denúncias de irregularidades envolvendo a FATMA levaram à constatação, já mais próximo do final do nosso período de análise, de que as licenças expedidas, tal qual a FATMA, começavam a carecer de credibilidade. O MP, portanto, teve um papel decisivo neste processo de deslegitimação e crise institucional da FATMA. O aval do MP às licenças expedidas pelo órgão licenciador do estado passou crescentemente a ser exigido para evitar "problemas" no futuro.

> [com o surgimento do MP] Não mudou nada para a FATMA, pelo contrário, antigamente uma licença assinada pelo diretor geral da FATMA tinha valor, hoje não tem mais [...] As pessoas dizem hoje que quem valida as licenças expedidas para a FATMA é o MP. O fato de teres uma LAP [licença ambiental prévia] assinada pelo diretor da FATMA na mão não significa absolutamente nada (Entrevista, ex-diretor da FATMA, 15/11/2004).

Assim, numa lógica de conflito e cooperação, a ascensão do Ministério Público a uma posição cada vez mais ativa na definição da política ambiental estadual era acompanhada e sustentada pelo desmonte da FATMA. Não resta dúvida de que o MP foi um importante contrapeso aos efeitos do aprofundamento da fragilidade institucional e politização da FATMA, fiscalizando o cumprimento da legislação e articulando programas ambientais nos anos 90. No entanto, embora em muitos momentos a FATMA possa ter assumido o papel de braço técnico do MPSC, este e o MPF não tinham um controle total sobre o processo de licenciamento, como provam as sistemáticas denúncias de irregularidades durante e após o período analisado. Tratarei mais detidamente este tema no capítulo 8

Nesta exposição não pretendi, e nem poderia, discutir a fundo todos os pontos que o fenômeno da história recente do Ministério Público no setor ambiental encerra. Parece bastante evidente que as diversas nuanças deste fenômeno são de extrema relevância no acompanhamento da dinâmica e transformações da política ambiental no Brasil. Certas questões devem ser levadas

em conta em futuras análises sobre o assunto que se pretendam mais completas como a de o MPSC ter se tornado um "balcão de negociação" dos crimes ambientais, [166] de fomentar a ilegalidade com as flexibilizações da legislação ambiental, da baixa efetividade das medidas extra-judiciais, de assumir o papel do poder executivo na implementação de políticas públicas, da falta de controle público da instituição e dos excessos na condução das investigações, das diferenças entre a atuação do MP estadual e federal.

Para finalizar, entendo que se fazem necessárias algumas considerações acerca da exposição feita até este momento. Neste capítulo ilustrei a proliferação das atribuições de controle ambiental dentro da estrutura estatal de Santa Catarina nos anos 90 (Figura 2), seguindo uma tendência verificada em quase todo o país. Ela foi produto da influência de diversos fatores como: os novos preceitos legais previstos nas constituições federal (1988) e estadual (1989) e de outras legislações específicas; a oferta de empréstimos internacionais direcionados para a área; as complicações de problemas ambientais específicos no estado; e o aumento da preocupação social com o agravamento da degradação ambiental em escala regional e mundial.

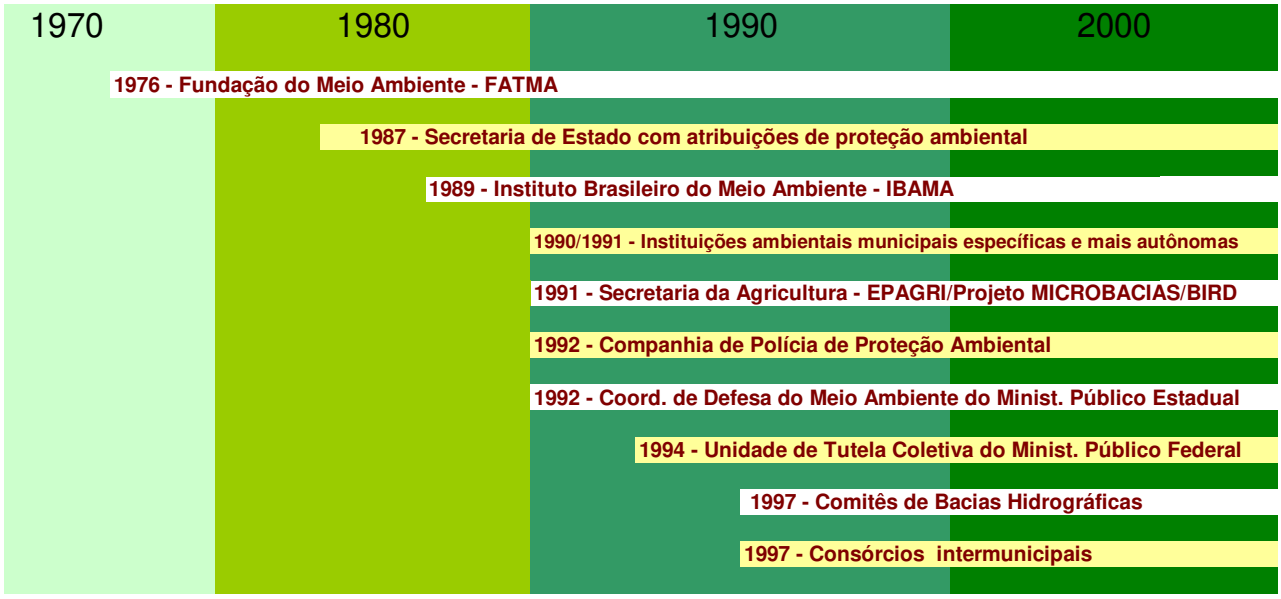


Figura 2 - Marcos da expansão da institucionalização ambiental no setor público em Santa Catarina
Fonte: Elaborado pelo autor.

Apesar da retração do Estado na década de 90, por diferentes razões houve um aumento da institucionalização da preocupação ambiental no setor público em Santa Catarina, se comparado à

[166] Esta tese foi levantada por um promotor de justiça que discorda em parte da condução dada ao setor ambiental da instituição após 1999. Entrevista em 01/12/2004.

década de 80, quando basicamente apenas a FATMA atuava no setor. O aumento dos investimentos orçamentários globais, do efetivo de funcionários e de instituições e programas nos níveis municipal, estadual e federal atuando na área do meio ambiente são os mais importantes indicadores dessa expansão.

Como foi possível evidenciar, a expansão do arranjo institucional do meio ambiente em Santa Catarina criou um cenário político-institucional crescentemente complexo e conflituoso. Tal expansão ocorreu de forma desordenada e fragmentada. A criação de instituições e de programas mais importantes foram, na maioria das vezes, conseqüência de estímulos externos isolados, e, como tal, a continuidade dos mesmos (e muitas vezes o financiamento parcial ou total) dependeu em grande monta desses estímulos.

Embora tenham ocorrido atividades conjuntas em projetos pontuais como o Mata Atlântica e o Microbacias/BIRD (FATMA, EPAGRI e Polícia Ambiental) e em convênios e operações de fiscalização (FATMA, Polícia Ambiental, IBAMA e Ministério Público Estadual), na maior parte do tempo as ações destes órgãos se caracterizaram mais pelo isolamento e pelo conflito. "Ciúmes institucionais" (Bursztyn, 2002) e tensões burocráticas entre as instituições da mesma ou de diferentes esferas de governo descrevem melhor as relações que prevaleceram no setor ambiental, em parte explicadas pelo caráter impreciso das divisões legais das atribuições. Digno de nota como contra exemplo a esta tendência foi o forte vínculo, a partir de meados da década, entre a Polícia de Proteção Ambiental e o Ministério Público. Na maior parte do período analisado inexistiu uma instância coordenadora da política estadual devido, sobretudo, à inexpressividade das secretarias nas quais o meio ambiente esteve alocado. Como demonstrei, de 1999 em diante, o Ministério Público Estadual esboçou movimentos no sentido de exercer uma função articuladora das principais instituições ambientais do estado. Embora tratando de problemas específicos e prioritários, o lançamento de programas ambientais de amplo alcance em áreas prioritárias de degradação ambiental foi o que mais se aproximou de uma ação integrada de intervenção pública planejada de controle ambiental no estado.

O que se poderia denominar aqui de o núcleo duro do arranjo institucional do meio ambiente – a Secretaria de Estado do Meio Ambiente, a FATMA e a CPPA, – mais identificadas com funções de controle e repressão da degradação ambiental, continuou a ocupar um plano secundário nos governos, portanto uma posição periférica aos centros de poder e com pouca ou nenhuma influência ativa na condução das principais políticas de governo.

As evidências parecem confirmar, portanto, que a expansão do setor público ambiental catarinense nos anos 90 sofreu dos mesmos problemas das políticas ambientais brasileiras como a superposição de atribuições; a lentidão, desarticulação e descontinuidade dos programas; o alto grau de conflito; a escassez e pulverização dos recursos e o déficit de lideranças (Ferreira, 1998; Acselrad, 2001; Viola, 2000; Bursztyn, 1993, 2002). Se a expansão quantitativa das instituições e da regulação ambiental contrastava com a retração estatal, os resultados efetivos são mais coerentes com as teses neoliberais, em grande grau adotadas pelos três governos catarinenses e pelo governo federal do período analisado.

Mesmo com a complexidade e a desarticulação que reinaram no setor ambiental, a sua expansão parece ter, no entanto, acarretado um maior controle ambiental das atividades geradoras de impactos. Com exceção das secretarias de meio ambiente, todas as demais instituições analisadas tinham um forte viés fiscalizatório. O MPSC e MPF se projetaram na década como as instituições mais importantes para o cumprimento da legislação ambiental e o controle dos órgãos ambientais do poder executivo. As suas atribuições constitucionais, a autonomia funcional, os projetos pessoais de procuradores e promotores e o uso de instrumentos relativamente inéditos e exclusivos (ação civil e criminal pública, medidas compensatórias e outras extra-legais como termos de ajuste de conduta e termos de cooperação) foram elementos essenciais para essa projeção. A diferenciação e maior "blindagem" ou "insulamento" institucional à politização, quando comparado à FATMA e ao IBAMA, e de certa forma, à Polícia de Proteção Ambiental, favoreceram a construção de uma imagem de órgãos "mais técnicos", mais "confiáveis" e "legalistas"; uma alternativa mais realista para enfrentar "os poderosos". Num sentido mais amplo, isto indicava que a judicialização da política culminava justamente num período e servia de contrapeso ao desmonte do Estado combinado com a submissão quase total dos poderes executivos e legislativos à lógica econômica e patrimonial. E, desta forma, contribuía também para restituir alguma legitimidade ao Estado.

A centralidade político-decisória da instituição (Abranches, 1987) é uma forma de determinar o seu grau de poder. Ela trata da apropriação segura de uma área de decisões por uma instituição e permite discorrer principalmente sobre as relações que se estabelecem entre as diversas instituições que atuam num mesmo setor sobres as relações das mesmas com a autoridade central do governo. Seu grau de poder pode ser indicado pelo fato de ela assumir a posição de espaço estratégico na mediação entre o Estado e os atores sociais em uma área de intervenção.

Uma questão a ser destacada é que uma das principais conseqüências para o órgão ambiental estadual da expansão do número de instituições ambientais foi um sério abalo na sua centralidade no setor. Na fiscalização, a Polícia de Proteção Ambiental, o IBAMA e o Ministério Público estadual e federal concentraram a grande maioria das ações no estado. As secretarias que detiveram a pasta do meio ambiente e o Ministério Público Estadual coordenaram os grandes programas ambientais na década de 90. Com isso, novos centros decisórios emergiram e se consolidaram e, com eles, novas arenas para onde os conflitos ambientais passaram a fluir, novas e antigas demandas se deslocaram da FATMA para as novas arenas em busca de mais eficácia no cumprimento da legislação ambiental.

Com o movimento de judicialização da política ambiental em Santa Catarina, a FATMA passa a se defrontar com pontos de vista técnicos divergentes e a perder o monopólio na decisão de quais procedimentos atendem à legislação. Neste processo, ela perdeu a centralidade na produção da versão "oficial" sobre os problemas ambientais e as melhores medidas mitigadoras. Muitas das decisões mais polêmicas sobre impacto ambiental foram objeto de divergências entre a fundação estadual e o Ministério Público, muitas vezes amparado tanto por versões de peritos do IBAMA e da Polícia de Proteção Ambiental como de contraperitos ligados ao movimento ambientalista.[167] Em tese, o que se buscava eram instâncias estatais menos comprometidas pela incapacidade operacional e pela alta suscetibilidade à influência de interesses políticos e econômicos privados em suas decisões.

Se a FATMA havia perdido considerável espaço nas funções de gestão de programas e na fiscalização ambiental, ela conseguira manter e até ampliar a concentração do poder de emitir licenças ambientais. A timidez das ações de descentralização para os municípios, uma forma de represar esta função no órgão estadual, e a sistemática pressão articulada por forças políticas e econômicas para deslocar funções de licenciamento, sobretudo, de recursos florestais e grandes obras, do âmbito federal (IBAMA) para o âmbito estadual[168], fizeram com que a FATMA mantivesse o quase monopólio sobre as atividades de licenciamento ambiental na década de 90. Mais importante do que isso, diferentemente dos anos 80, as licenças ambientais se tornaram um

[167] Posicionamento neste sentido é exposto por Costa (2001), quando analisa os processos de construção da Marina da Barra da Lagoa e da BR-101, da SC-401 e da Via Expressa Sul em Santa Catarina.

[168] Acselrad (2001, p. 90-91) denuncia movimento similar no episódio da Revisão Constitucional de 1993, quando ocorre a articulação de interesses tentando "estadualizar o poder de decisão sobre a criação de unidades da conservação e sobre o uso dos patrimônios nacionais (Floresta Amazônica, Mata Atlântica, Pantanal e Zona Costeira) como forma de, em nome da descentralização, submeter tais territórios a interesses poderosos e socialmente pouco controláveis, dadas as correlações de forças desiguais em nível local."

documento extremamente valorizado com o repentino aumento de sua procura pelo setor produtivo.

As reviravoltas na centralidade político-decisória da FATMA no setor ambiental catarinense expressavam mudanças de um escopo mais amplo. Como demonstrarei ao longo dos próximos capítulos deste trabalho, essas mudanças geraram novas expectativas sobre o papel do órgão no contexto político e econômico e exigiram e possibilitaram alterações na forma de atuação do órgão e, como tal, repercutiram sobre a crise institucional e a legitimidade do órgão nos anos 90.

Após esse olhar panorâmico sobre as mais importantes mudanças no setor público ambiental de Santa Catarina na década de 90, no próximo capítulo, examino as mudanças na estrutura de recursos orçamentários e humanos da FATMA no período. Com isso, a face mais exposta de sua debilidade poderá ser percebida e, através dela, os primeiros indícios de um novo padrão de desempenho.

5 AS FACETAS DO DESMANTELAMENTO DO ÓRGÃO OFICIAL DE EXECUÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL CATARINENSE

Neste capítulo dou continuidade à análise das principais mudanças da capacidade institucional da FATMA na década de 90. Após abordar, no capítulo anterior, a instituição em relação às transformações no setor ambiental, neste, me deterei nas mudanças ocorridas internamente e que, por sua vez, refletiram uma mudança na sua forma de atuação. Para analisar estas mudanças, recorrerei ao expediente da idéia de capacidade institucional, ou a capacidade para implementar as suas atribuições formais em termos da estrutura de recursos disponíveis. As oscilações desta capacidade são analisadas, num primeiro momento, em termos de aspectos quantitativos, nos quais as variações nas estruturas de recursos financeiros e recursos humanos recebem maior destaque.

A tônica deste capítulo não é oferecer uma análise detalhada desses recursos, buscando identificar um crescimento ou redução real de numerários ou mesmo sugerir medidas reformadoras e aportes ideais de recursos para uma pretendida maior capacidade institucional. Embora seja quase impossível fugir deste campo completamente, devido à natureza imbricada do tema, a intenção é antes captar importantes mudanças na composição da estrutura de recursos que se desenrolaram nesta década e apontar relevantes alterações na capacidade e atuação e, em última instância, no caráter da debilidade da FATMA. Objetivamente, a preocupação central é apresentar indícios de um movimento de mudança na capacidade institucional do órgão que apontam para direções opostas na década de 90: para a retração ou, como mostrarei no próximo capítulo, para a ampliação.

5.1 INSTABILIDADE E DESCONTINUIDADE: A PRIMEIRA RODADA DE UM BALANÇO DA POLÍTICA AMBIENTAL CATARINENSE NA DÉCADA DE 90

No primeiro governo, de Vilson Kleinünbing / Antonio Carlos Konder Reis – PFL/PP (1991-1994), houve a troca de 6 diretores gerais da FATMA. Excetuando as razões de falecimento e doenças em dois casos, as demais trocas foram reflexos da crise em que a FATMA havia

mergulhado neste governo. Tal crise originava-se em várias frentes: primeiro, começava-se a sentir os primeiros sintomas do encolhimento do corpo de funcionários combinado com o crescimento das pressões por maior controle ambiental no estado; segundo, em comparação com o governo anterior do PMDB, ocorre uma perda de prestígio da fundação neste governo; terceiro, ela passou, de forma mais sistemática, a ter o seu nome, pela primeira vez, envolvido em casos de corrupção.

A volta das forças conservadoras ao governo estadual na gestão Kleinünbing demarcou a intenção de dar uma "freada" na política ambiental promovida no governo anterior, ou seja, nos confrontos entre o órgão ambiental e o setor industrial (relato colhido em diversas entrevistas). A extinção da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente e a agregação do setor ambiental à Secretaria de Energia, Tecnologia e Meio Ambiente, que acumulava também o fomento ao desenvolvimento industrial e comercial, foi uma demonstração da perda de importância da área ambiental neste governo e da intenção de subordiná-la ao crescimento econômico.

Nos primeiros anos da década de 90, após a experiência pioneira dos programas de controle da poluição, que deu grande visibilidade e um relativo prestígio público à FATMA, ela voltou aos jornais devido a casos de corrupção envolvendo pessoas ligadas ao órgão. O de maior repercussão foi o de um escritório de Itajaí, no qual, entre outras irregularidades, constataram-se formação de caixa dois, superfaturamento em contratações de serviços, promoção de leilões ilegais de pescas apreendidas, venda de equipamentos e barcos apreendidos e liberação irregular de embarcações.[169] A denúncia feita ao Ministério Público Estadual pelo então diretor da FATMA, Oscar Kurtz, que se negou a resolver "internamente"[170], sendo esta a razão de sua demissão pelo vice-governador Antonio Carlos Konder Reis.[171]

Segundo um diretor deste período, a situação estava tão crítica que o governador pedira para ele assumir o cargo para tirar a FATMA da página policial dos jornais. De acordo com a mesma fonte, foram apuradas várias irregularidades como a de um ocupante externo de cargo de confiança que estava roubando peças de automóvel, material de consumo e de laboratório (sais e

[169] Conferir Demitido Diretor da FATMA. **A Notícia**, p.3, 22/07/1992; Depoimentos confirmaram todas as irregularidades. **Diário Catarinense**, p. 28, 24/07/1992; Lobby sobre a FATMA é investigado. **A Notícia**, 25/07/1992. Funcionários confirmam a existência de caixa 2. **Diário Catarinense**, p.20, 31/07/1992;Inquérito do caso FATMA tem quatro volumes. **A Notícia**, p. 3, 8/08/1992; Auditoria investigará contratos de serviços. **A Notícia**, p.3, 15/08/1992.

[170] Internamente, queria dizer não só não levar a público o caso, mas também não afastar o principal acusado, parente de um representante do partido do governo na região de Itajaí. Conferir nas fontes citadas nas notas 3 e 4.

[171] Konder Rei assume a saída de Kurz em nota oficial. Demissão na FATMA (1), **Diário Catarinense**, p. 26, 23/07/1992; Ex-diretor diz ser vítima de políticos. Demissão na FATMA (2). **Diário Catarinense**, p. 27, 23/07/1992.

reagentes) e que forjava viagens a serviço para receber as diárias (Entrevista, 15/11/2004). Foi neste governo que se fizeram sentir os primeiros impactos da "invasão" dos indicados políticos para cargos de chefia na cultura organizacional, ou seja, do aprofundamento das relações patrimoniais/clientelistas.

Para o último diretor geral que assumiu neste governo, quando tomou posse, a FATMA estava "atirada às baratas". A falta de pessoal, agravada devido às primeiras aposentadorias e ao programa de demissões incentivadas pelo governo, e a idade elevada dos funcionários compunham um quadro de desmotivação geral. O desgaste, após vários anos e governos de descaso e fragilidade, refletia-se em cerca de 4000 processos de licenciamento ambiental parados (Entrevista, 28/10/2004).

Com o esgotamento e o abandono gradual dos programas de proteção e recuperação ambiental e a intensa instabilidade na condução da FATMA – também presenciada na condução da Secretaria de Tecnologia, Energia e Meio Ambiente, - durante o governo Kleinünbing (1991-1994) não se teve nenhuma política definida para o licenciamento. Parece mais provável que este governo usufruiu dos dividendos da legitimidade conquistada pelo governo de Pedro Ivo Campo/Casildo Maldaner com os programas de recuperação e conservação ambiental. Prevaleceu um período transitório entre os programas e o atendimento desordenado e insuficiente das demandas que começavam a se avolumar. O envolvimento do órgão em casos de irregularidades, a falta de resposta aos primeiros sinais da procura crescente por licenças ambientais davam os contornos da crise que assolava o órgão executivo da política ambiental catarinense até quase meados da década de 90. Crise esta que dava expressão à crise do Estado no Brasil e ao receituário neoliberal adotado para enfrentá-la também em Santa Catarina.

Em 1995, o PMDB retomava o controle do poder executivo estadual com Paulo Afonso Vieira (1995-1998). Propondo-se a fortalecer a política ambiental, suas mais importantes iniciativas foram a recriação da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente e a indicação de Vladimir Ortiz para dirigir a FATMA. Na volta de Ortiz ao comando da FATMA, sua gestão diferenciou-se das demais, não só por ter sido o único dirigente a permanecer por o todo período de governo, e, talvez, devido a isso, mas também por ter imprimido um programa de gestão institucional mais claro para a FATMA. É apenas em sua gestão que uma proposta de alargar a capacidade institucional do órgão ambiental estadual é formulada e relativamente perseguida. Por retratar importantes mudanças no contexto de atuação do órgão estadual e respostas institucionais com caráter mais autônomo, bem como pela ênfase dada ao licenciamento

como carro chefe de seu projeto, a gestão de Ortiz será analisada em maior profundidade no capítulo 6.

O grande desgaste do governo Paulo Afonso com o "escândalos das letras"[172] trouxe novamente as forças conservadoras/liberais (PPB/PFL/PSDB) à governança estadual com a vitória de Esperidião Amin (1999-2002) nas eleições de 1998. Embora Amin tenha mantido na estrutura do primeiro escalão a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente e, durante o seu governo, esta tenha tido o melhor desempenho em todo o período analisado, o mesmo não aconteceu com a FATMA. Quase a exemplo do governo Kleinünbing, várias trocas, longos períodos de interinidade e a volta de um grande número de denúncias públicas de corrupção envolvendo a fundação caracterizaram essa gestão.

No loteamento de cargos e instituições no início do governo, a direção da FATMA ficara como uma cota do PSDB, o que, entretanto, não chegou a acontecer continuamente. Embora indicados pelo PSDB tenham por duas vezes tentado assumir a direção da FATMA neste governo, somados os períodos, os dois permaneceram menos da metade da gestão da fundação. No resto do longo intervalo, o posto de diretor geral da FATMA foi ocupado interinamente e acumulado pela Diretora de Controle da Poluição Suzana Trebien, ligada ao PPB, partido do governador.[173]

Retornando à dificuldade de adaptação dos indicados do PSDB na direção[174] da FATMA, um partido novo nas alianças conservadoras do estado, chama atenção o fato de os dois terem os seus afastamentos relacionados à forma de encaminhamento de processos de irregularidades internas. Na gestão de Esperidião Amin, as denúncias públicas de corrupção envolvendo funcionários da FATMA voltaram a povoar os principais periódicos com uma certa freqüência. Uma diferença básica, em relação aos casos de corrupção da gestão Kleinünbing, é que agora elas se referiam em sua grande maioria às irregularidades no processo de licenciamento ambiental.

Outro fator relevante para a acentuada instabilidade na condução da FATMA nesse governo, contudo, resultou das recorrentes disputas por espaço na mídia e cargos centrais entre

[172] "Escândalo das letras" é como ficou conhecida nacionalmente a operação financeira entre o Banco Vetor e o governo de Paulo Afonso, na qual este foi acusado, entre outros crimes, de falsificar uma ordem de serviço referente à emissão de títulos públicos (letras financeiras estaduais) para pagar precatórios (dívidas com a Justiça) e realização de obras. A grande repercussão do caso, em boa parte alcançada pelo esforço dos senadores oposicionistas, Esperidião Amin (PP) e Wilson Kleinünbing (PFL), foi decisiva para comprometer a reeleição do peemedebista Paulo Afonso em 1998.

[173] Segundo um dos ex-diretores indicados pelo PSDB, a funcionária de carreira da FATMA conseguira acumular os dois cargos por tanto tempo por ser amiga e apoiada por Elizabete Amin, irmã do governador (Entrevista, 06/11/2004).

[174] É importante salientar que espaços estratégicos da instituição não estavam sob controle do partido do diretor geral, por exemplo, a Diretoria de Controle da Poluição pertencia ao PP, partido do governador, e a Diretoria de Administração e Finanças ao PFL.

representantes do partido do governador, o PP, do PSDB e do PFL, presentes na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (PFL) e na FATMA (PP, PSDB e PFL).

Em síntese, na gestão de 1999-2002, restabelece-se o estilo "caótico" sem metas formais claramente definidas, e uma postura na maior parte do tempo retraída e defensiva. A constância na instabilidade na direção da instituição explica em parte o período muito pobre em termos da afirmação e inovação na capacidade de ação do órgão e, como mostrarei à frente, há um retrocesso em vários aspectos em relação ao período anterior. De qualquer forma, a demanda pelo documento e a emissão de licenças ambientais continuavam crescendo na FATMA até o final do governo Amin, contudo juntamente com a consolidação do estigma de ser um órgão "burocrático", inoperante e, mais ineditamente, suscetível à corrupção.[175]

Tomado como critério o número de dirigentes da FATMA no intervalo de 1991 a 2002, pode-se concluir que este período foi de grande instabilidade e de descontinuidades. Foram 10 mudanças em 11 anos, quase um diretor geral por ano. Este fato e as várias referências, nos planos de governo do período, à necessidade de reformar e fortalecer a política ambiental estadual e a FATMA (Apêndice A) ilustram a crise que rondou o órgão em quase toda a década, sobretudo na primeira e nas últimas gestões estaduais. Por um lado, isto reforça a tese de que na maior parte do período foram quase nulas as iniciativas dos seus dirigentes e dos governos analisados para fortalecer a política ambiental ou mesmo manter o estágio alcançado no final da década de 80. De um modo geral, em relação a este período, a FATMA experimentou uma retração sem precedentes em sua capacidade de ação. Por outro lado, o exposto sugere que importantes mudanças na trajetória da instituição podem ser mais bem explicadas pelas transformações no contexto social geral do que por qualquer decisão deliberada dos governos. Deixarei mais claro durante este capítulo que será mais fácil verificar uma atmosfera propícia para deliberações governamentais tentando manter o estado de letargia da FATMA, o que em si não implicava num efeito político de menos importância.

Já demonstrei, no capítulo anterior, que um elemento central dessas transformações foi a expansão do acervo público de instituições ambientais e o abalo da centralidade da FATMA no setor. Adiante mostrarei como outras transformações no contexto de atuação da FATMA impactaram sua capacidade institucional ao longo da década de 90, iniciando pela estrutura de recursos financeiros e humanos.

[175] Esta percepção foi revelada, além de nas matérias de periódicos citadas no capítulo anterior, na maioria das entrevistas com integrantes de organizações não-governamentais, de empresas e do Ministério Publico.

5.2 ALTERAÇÕES NA ESTRUTURA DE RECURSOS: NOVOS EPISÓDIOS DA SOBREVIVÊNCIA

Neste item, são tomados como principais indicadores da estrutura de recursos institucionais os financeiros e os humanos. Eles são satisfatórios para demonstrar, ainda que sob importantes modificações, a continuidade da debilidade da FATMA. Na segunda parte da exposição, acrescento comentários sobre a situação da estrutura laboratorial. Uma avaliação mais completa das tecnologias à disposição do órgão, contudo, será complementada no capítulo 8, quando o funcionamento do sistema de licenciamento é trabalhado mais detidamente.

Sempre que possível, a discussão dos recursos analisados inclui a comparação com os dados das décadas anteriores, procurando evidenciar melhor as tendências e mudanças significativas no comportamento dos elementos que compõem a base de recursos do órgão ambiental.

5.2.1 Recursos Financeiros

A análise dos recursos financeiros à disposição da FATMA será feita a partir das alterações registradas, durante o período, nos elementos que compuseram as receitas e as despesas do órgão ambiental. O uso, principalmente, de proporções na participação das modalidades analisadas e não de valores monetários, pareceu mais adequado para as finalidades deste trabalho. Embora as proporções não permitam um apanhado das variações dos valores reais e possam gerar uma impressão menos realista dos dados tratados, elas captam a dinâmica do deslocamento da importância de áreas e fontes de despesas e receitas. Além disso, esse tipo de análise reduz os inconvenientes na abordagem de longos períodos de tempo, como as distorções decorrentes das correções monetárias e das trocas de moeda. Um demonstrativo dos principais valores monetários, analisados à frente, é apresentado, em valores correntes, nos apêndices desta tese.

5.2.1.1 Receitas

A composição das receitas[176] da FATMA nos anos 90 revela novos elementos que, de um modo geral, apontam para uma relevante diversificação de fontes.

Os recursos repassados pelo governo estadual continuou sendo a fonte mais importante de manutenção da fundação, contudo, numa participação geral bem inferior à década anterior: de 91% para 64% (Gráfico 2).

A diferença pode ser explicada pela maior participação das "receitas de serviços" e dos recursos externos, na forma de "outras receitas" e "receitas de capital" [177], na composição da receita total. Em relação à década anterior, as receitas de serviço passaram, em média, de 3 para 21%, de 1 para 4,5% as outras receitas e as receitas de capital, de 6 para 16% (Ver também Apêndice H).

O financiamento do setor ambiental com recursos externos, via doação ou empréstimo, foi um traço marcante no Brasil nos anos 90. Por exemplo, mais de 80% dos valores gastos com unidades de conservação entre 1995 e 1998 foram financiados com recursos externos, principalmente do BIRD e banco alemão KfW. Estes financiamentos viabilizaram importantes instrumentos da política ambiental brasileira como o Programa Nacional do Meio Ambiente, o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais (PPG-7) e o Fundo Nacional do Meio Ambiente (Souza; Siqueira, 1999).

[176] As receitas da FATMA podem ser classificadas em quatro tipos, originando-se principalmente de três diferentes fontes. As transferências correntes e as receitas de capital são recursos repassados pelo poder público estadual, diferenciando-se quanto à finalidade. Um segundo bloco de receitas é denominado de receitas próprias, dividido em duas partes, as "receitas de serviços" prestados pelo órgão público e "outras receitas". No caso da FATMA, as receitas de serviços prestados são formadas por arrecadações derivadas de assessorias, serviços laboratoriais, fiscalização e, principalmente, licenciamento ambiental. As "outras receitas" são em geral formadas por recursos carreados através de convênios a fundo perdido ou não.

[177] Recursos externos contraídos pelo governo do estado e repassados para a FATMA nesta modalidade.

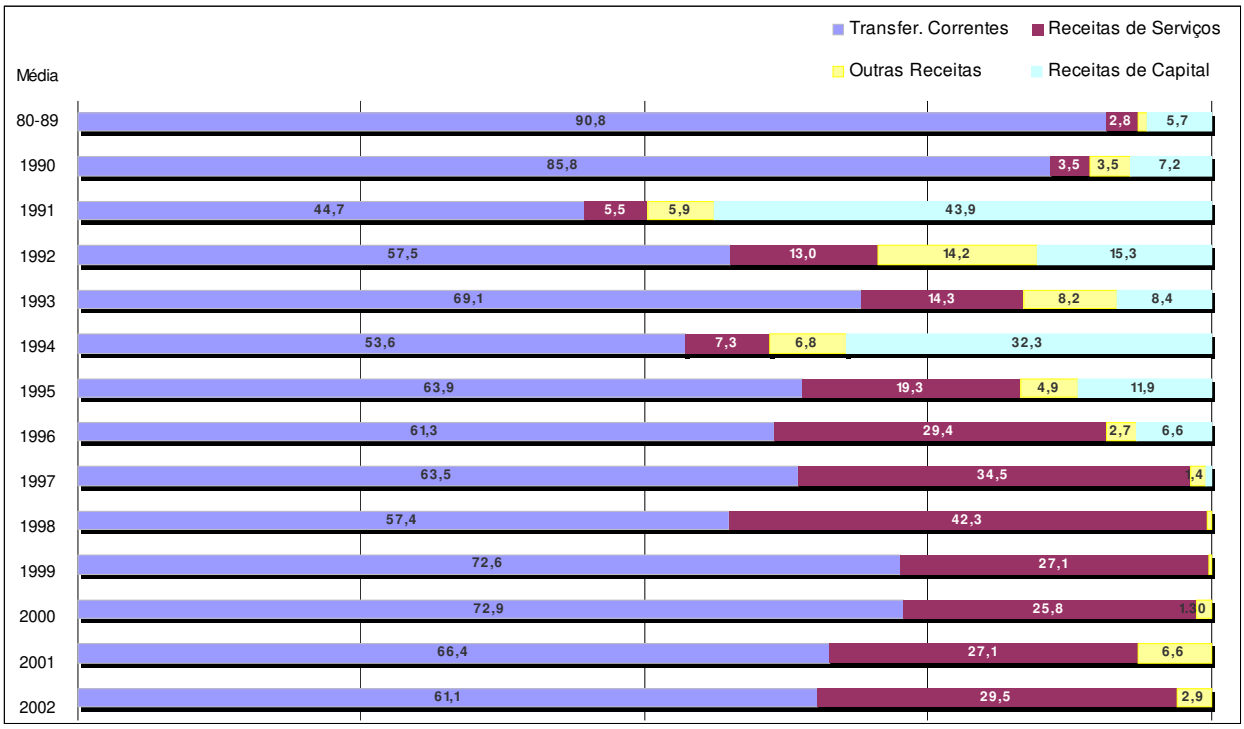


Gráfico 2 – Composição das receitas da FATMA, média 1980-1989, 1990-2002
Fonte: Elaborado pelo autor com base no Relatório sobre as Contas do Governo do Estado do Tribunal de Contas e no Balanço Contábil-Financeiro da FATMA dos respectivos anos.

Em Santa Catarina, os recursos externos também foram uma das principais inovações no financiamento da política ambiental estadual na década de 90. Eles chegaram predominantemente na primeira metade da década, período de vigência de programas com o maior montante de desembolsos, a exemplo do Projeto Mata Atlântica (PNMA I) e do Projeto Microbacias I (Quadro 3). Neste período, os recursos externos tiveram uma importante participação na composição das receitas de capital (Quadro 2), em média, tendo uma participação na receita total de quase 18 % de 1990 a 1996. Em 1991 e 1994 essa participação chegou a 44% e 32%, respectivamente. Eles foram decisivos para a FATMA adquirir bens de capital, como equipamentos de campo e de laboratório e renovar e ampliar a frota de veículos (FATMA, 1994b).

Além de financiar a compra de bens de capital, outras vantagens dos programas financiados com recursos externos foram a transferência de tecnologias[178], o maior grau de interação entre as instituições que atuavam no setor ambiental, uma forma de controle alternativo dos investimentos das políticas ambientais e através deles foi possível dar uma certa continuidade

[178] Por exemplo, o convênio com GTZ, através de realização de treinamentos, cursos e seminários, possibilitaram a implantação do Sistema de Automonitoramento das empresas, do Cadastro Industrial e do Laboratório de Ecotoxicologia em Florianópolis.

aos programas através dos governos[179] (Entrevista, funcionário da FATMA, 21/10/2004). Comumente, no entanto, pela forte dependência em relação ao estímulo e recursos externos, estes programas estiveram sujeitos a descontinuidades devido à natureza de sua contratação[180], ou tenderam a ser abandonados ou subutilizados os seus investimentos devido à falta de recursos próprios e às deficiências crônicas da FATMA.[181] Além disso, enquanto vigoraram os programas, a instituição, como descreveu um entrevistado, "tem que executar aquele 'prato feito' ", aplicar "dinheiro carimbado", ou com um fim já determinado, dando pouca ou nenhuma margem de manobra para ela gerir tais recursos.

Tanto no Brasil quanto em Santa Catarina as fontes externas tiveram um papel fundamental suprindo a redução ou ausência de investimento do Estado no setor ambiental com recursos próprios. Como fica mais evidente, no caso da FATMA, a partir de 1996 a redução dos desembolsos de programas financiados com recurso externo levou ao quase desaparecimento das receitas de capital.

[179] Tais programas ainda possibilitaram o levantamento e publicação de obras sobre a flora e fauna do estado e diagnósticos de regiões degradadas específicas no estado, no sul, das áreas degradadas pelas atividades de mineração do carvão no sul do estado (JICA) e na Bacia Hidrográfica do Rio Tubarão e Complexo Lagunar (PNMA II); no norte, da Baia da Babitonga/Joinville (GTZ), no oeste, nas bacias do Lajeado dos Fragosos/Concórdia e Coruja Bonito/ Braço do Norte (PNMA II).

[180] Com base em uma análise do comportamento orçamentário da política ambiental federal entre 1995 e 1998, Souza e Siqueira (1999, p.62) concluem que "A extrema dependência do setor ambiental brasileiro de recursos externos torna-o bastante frágil ao deixá-lo suscetível à alternância de desembolsos e a negociações de novos recursos. O ciclo de empréstimos /pagamentos de dívida oscila em função de variáveis estruturais e conjunturais, levando a situações de descontinuidade."

[181]Deficiências de gestão e falta de pessoal levaram à devolução de recursos externos negociados, como relata um entrevistado: "teve até a dificuldade de gerenciar esses recursos [externos], e até falta de pessoal. Então tinha até dificuldade de gastar muitas vezes. [...] como não tem um banco de projetos, da FATMA, não tem, é tudo meio assim....., às vezes eles vão e negociam, mas às vezes não tem nem no que gastar, ou às vezes faz na correria, uma coisa que depois na prática não vai dar certo. Aí o quê que acontece? Eu acho que é preferível devolver o recurso para não ficar mal" (Entrevista, funcionário da FATMA, 21/10/2004).

Projeto	Objetivos	Valores anunciados
ProjetoFloresta Atlântica PNMA I (1991-1996)	Levantamento de dados e definição da área a ser tombada, implantação de unidades de conservação, cadastramento sócio-econômico e zoneamento da área a ser tombada pela UNESCO como reserva da biosfera, fortalecimento do sistema de fiscalização da FATMA, criação e implantação da Companhia de Polícia Florestal do Estado de Santa Catarina, pesquisa científica e diagnóstico do Ecossistema, fomento à educação ambiental.	US$ 4,207 milhões Banco Mundial
Projeto Microbacias/ BIRD - (1991-1997)	Aplicação e fiscalização da legislação ambiental e desenvolvimento florestal e proteção dos recursos naturais.	US$ 6 milhões (com contrapartida) Banco Mundial
Projeto de Gerenciamento de Recursos Hídricos em Santa Catarina/ Agência de Cooperação Técnica Brasil-Alemanha – FATMA/ GTZ (1994-2000)	Capacitação do corpo técnico e instrumentalização da entidade e, no nível regional (Baía da Babitonga/Joinville), desenvolvimento de metodologia e instrumentalização da entidade no gerenciamento de recursos hídricos e controle da poluição ambiental.	US$ 5,1 milhões (com contrapartida)
Projeto de Recuperação de áreas Degradadas pelas Atividades de Mineração do Carvão no Sul do Estado. (1995 -1999)	Transferência de tecnologia em controle ambiental para a FATMA, o monitoramento e avaliação da situação ambiental da região carbonífera e a apresentação de um projeto de recuperação das áreas degradadas onde sejam consideradas as questões econômicas, sociais e ambientais, conforme as exigências dos órgãos internacionais de financiamento. Implantação de três estações fixas de monitoramento.	US$ 3,5 milhões Agência de Cooperação Técnica Japonesa – JICA
PED – Projeto de Execução Descentralizada – PNMA Programa: Aqüicultura para o Desenvolvimento Sustentado da Região Costeira do Estado de Santa Catarina (1996-2002)	Promoção de ações para o desenvolvimento social e a sustentabilidade das bases de produção de alimentos; ampliar as alternativas de renda para as comunidades pesqueiras; estimular o consórcio da piscicultura com atividades de saneamento e orizicultura com o sistema de redução do lançamento de efluentes orgânicos e defensivos agrícolas no ambiente. Subprojetos: Desenvolvimento Sustentado da Produção de Moluscos; Rizipiscicultura; Repovoamento de Lagoas Costeiras com Pós-Larvas de Camarões Marinhos.	U$ 4,78 milhões Banco Mundial
Projeto Microbacias II (2002-2008)	Implantação de corredores ecológicos em áreas de florestas de araucária, regulamentação de leis de conservação e gestão ambiental (SEUC e ICMS – Ecológico), e a consolidação do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro – PEST com ações de educação ambiental e de fiscalização.	US$ 1,36 milhões. (com contrapartida) Banco Munidal
Programa Nacional do Meio Ambiente - PNMA II (2002-)	Monitoramento da Qualidade da Água na Bacia Hidrográfica do Rio Tubarão e Complexo Lagunar; controle da degradação ambiental decorrente da suinocultura nas bacias do Lajeado dos Fragosos, município de Concórdia e Coruja Bonito, Município de Braço do Norte; incentivo às práticas agroecológicas, ao agroturismo e ao ecoturismo em comunidades rurais situadas no e entorno do Parque Estadual do Serra do Tabuleiro.	U$ 3,5 milhões Banco Mundial

Quadro 3 - Principais programas e projetos desenvolvidos pela FATMA com recursos externos.
Fonte: Autor.

Esmagadoramente constituído por recursos das taxas cobradas na emissão de licenças ambientais, as receitas de serviços tornaram-se nos anos 90 a mais importante fonte de receitas da FATMA (Gráfico 3). Após um lento crescimento de 1986 em diante, a participação e valores reais das receitas de serviços voltaram a crescer nos primeiros anos da década de 90, acelerando após 1995. No seu auge, em 1998, chega a compor 42% das receitas totais da FATMA. Em 2002, as receitas próprias eram cerca de 15 vezes superiores ao valor de 1994, contra 5 vezes das transferências governamentais e 4 vezes da receita total. Em 1994, as receitas com o licenciamento representavam 14% dos recursos transferidos pelo governo estadual e em 2002, 45%. Entre 1995 e 1998 esta proporção foi em média de 54%.

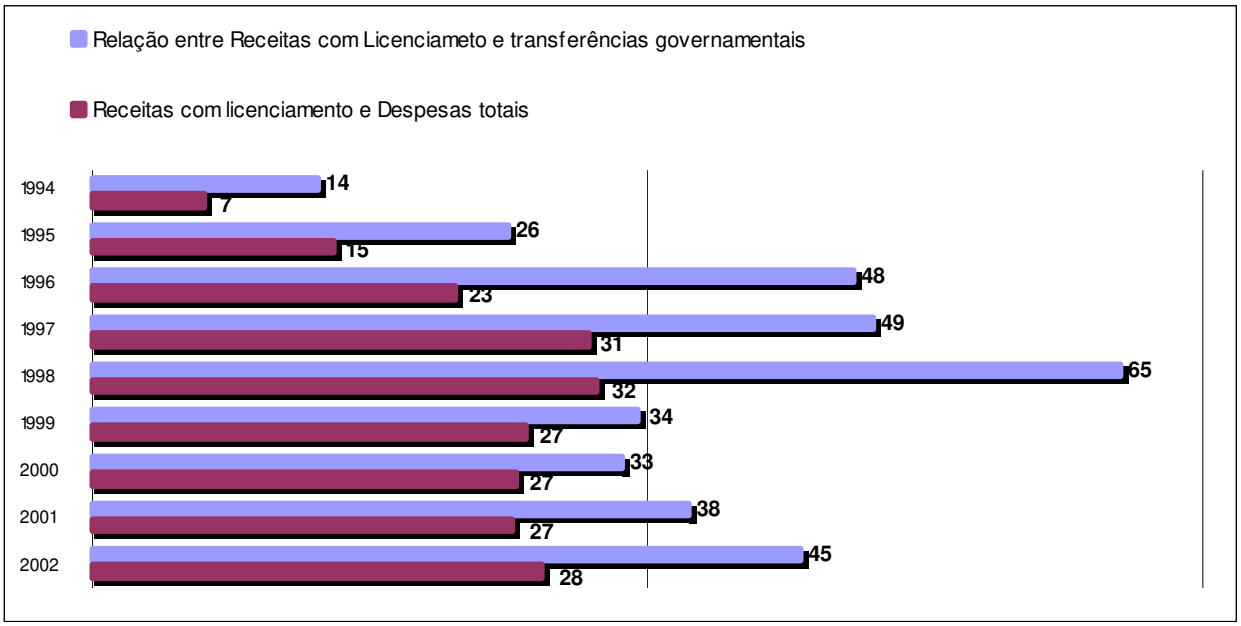


Gráfico 3 - Relação entre receitas com licenciamento ambiental e recursos transferidos pelo governo estadual e entre receitas com licenciamento ambiental e despesa da FATMA, 1994-2002
Fonte: Elaborado pelo autor com base no Relatório sobre as Contas do Governo do Estado do Tribunal de Contas e no Balanço Contábil-Financeiro da FATMA dos respectivos anos.

A importância das receitas próprias da FATMA, leia-se o licenciamento ambiental, estava não só no seu crescimento vertiginoso e constante, mas por ser a única fonte em que o órgão ambiental tinha algum controle, pelo menos na produção de receitas. Desenvolverei esta questão mais adiante.

5.2.1.2 Despesas

A tendência da quase totalidade das despesas serem de custeio (dotações para manutenção de serviços já existentes, como salários, despesas com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte) só é perturbada entre 1991 e 1996 com o afluxo de recursos externos (Gráfico 4). Eles foram decisivos na década de 90 para puxar para baixo a média de gastos em custeio, de 94% para 88%, e, para cima, a média das despesas de capital, de 6% para 14%.

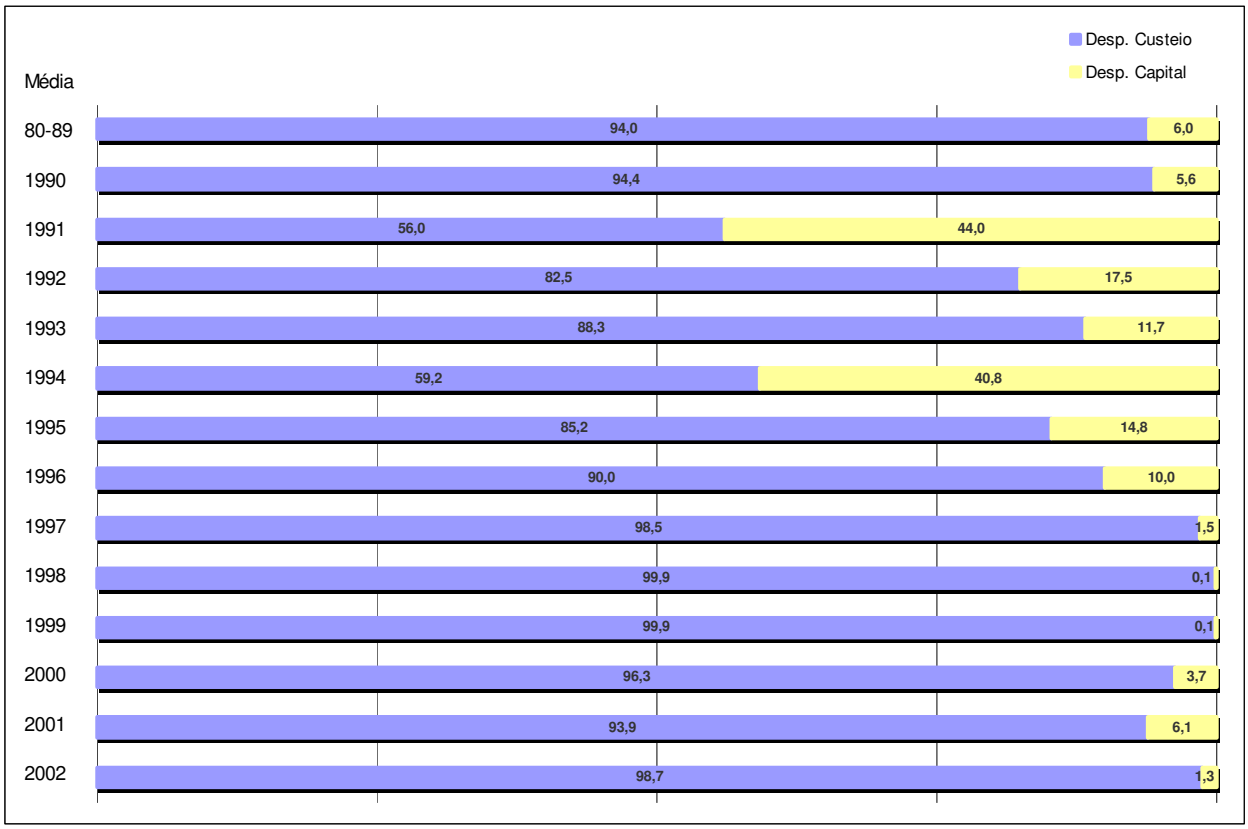


Gráfico 4 - Composição das despesas da FATMA, 1980-2002
Fonte: Elaborado pelo autor com base no Relatório sobre as Contas do Governo do Estado do Tribunal de Contas e no Balanço Contábil-Financeiro da FATMA dos respectivos anos.

Seguindo o movimento apontado nas alterações na composição das receitas, as maiores alocações em despesas de capital (despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital) se concentram nos anos da primeira metade do decênio, chegando

a mais de 40% em 1991 e 1994. De 1997 em diante, as despesas desse tipo sofreram uma brusca redução, caindo para um terço (2%) da média da década anterior (6%), denunciando a cessação de repasses governamentais de recursos para este tipo de despesas a partir, mais notoriamente, de 1998.

A disposição das despesas da FATMA por funções (Gráfico 5) confirma o grande peso das atividades meios no conjunto dos seus gastos. Os gastos com "administração e planejamento", em média 75% do total, adicionados os gastos com inativos, alcançaram 83% da despesa total. Portanto, em média, apenas 17% das despesas ocorreram com ações finalísticas entre 1994 e 2002. Se forem excluídos os anos de desembolsos de recursos externos, as despesas nessas funções caem para 8,5%. Tomando o intervalo entre 1979 e 1986 como representativo do período anterior a 1990 (Apêndice I), nesta década os gastos com atividades de manutenção aumentaram de 79 para 83%, em detrimento das despesas com atividades de proteção e controle da poluição, reduzidas de 21 para 17%.

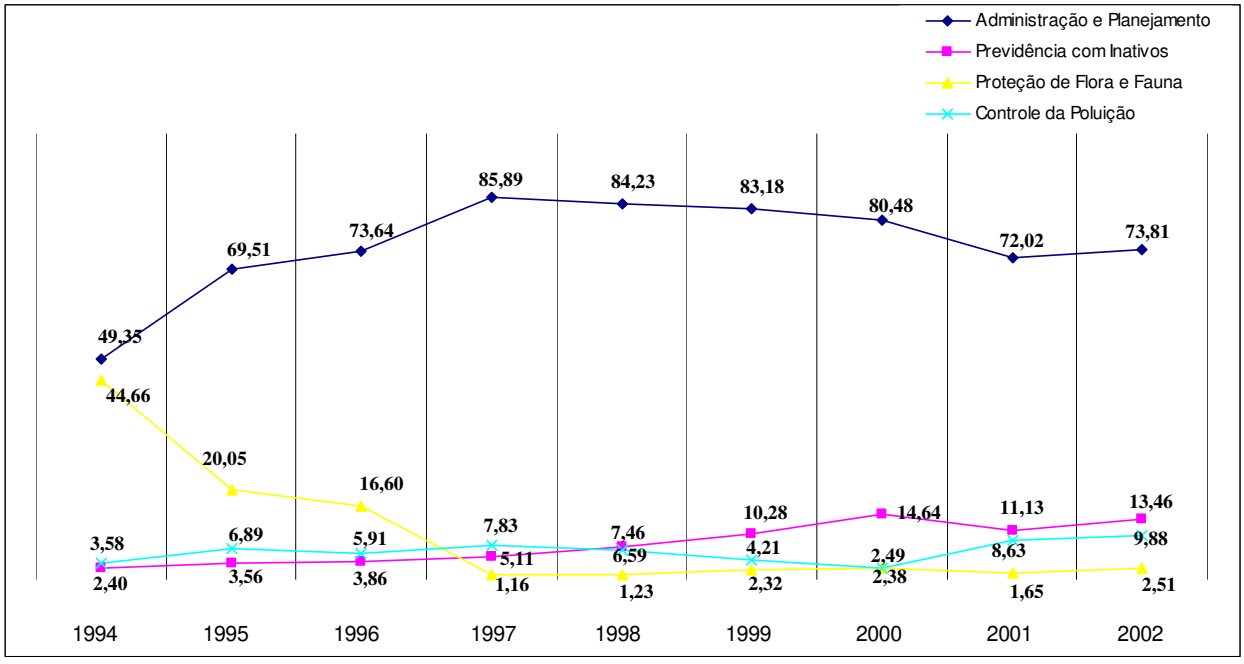


Gráfico 5- Despesas com as funções Administração e Planejamento, Previdência com Inativos, Proteção de Flora e Fauna e Controle da Poluição, 1994-2002
Fonte: Elaborado pelo autor com base no Relatório sobre as Contas do Governo do Estado do Tribunal de Contas e no Balanço Contábil-Financeiro da FATMA dos respectivos anos.

Na década de 90, os gastos com "administração e planejamento" cederam duas vezes, indicando períodos de maior investimento nas áreas finalísticas da instituição. Primeiro, de 1991 a

1996, com os recursos externos absorvidos pela função de proteção da flora e fauna (Projeto Mata Atlântica/PNMA1 e Microbacias). Graças a esses recursos a participação média desta função nos gastos totais da FATMA de 1994 a 2002, cerca de 10%, foi superior aos 7% do controle da poluição. A concentração desses desembolsos, sobretudo na primeira metade da década, ilustra muito bem o contraste entre o uso de recursos próprios e recursos externos no financiamento das políticas ambientais. Após 1996, as despesas na área florestal sofrem uma redução drástica, de qualquer maneira, voltando a sua posição "normal" anterior à oferta de recursos externos. [182] Segundo, enquanto as despesas em proteção da flora e fauna diminuíam, na segunda parte da década, cresciam os gastos no controle da poluição. Embora a média dos gastos na primeira área tenha sido superior à segunda, ela esconde a ascensão dos gastos do controle da poluição, mais evidente a partir de 1997, quando, em média, eles foram três vezes maiores do que a área de proteção de flora e fauna. Isto refletia, como mostrarei melhor no capítulo 6, o acréscimo da demanda por licenças ambientais e, em decorrência desta, a centralidade que o setor passou a exercer na instituição nos anos 90.

Considerando apenas o total de despesas com atividades finalísticas na FATMA, enquanto, de 1994 a 2002, o controle da poluição tem um movimento ascendente, a proteção da flora e fauna perde importância na participação nos gastos desse gênero. Apesar da grande irregularidade dos gastos, a participação média das duas atividades se aproxima com uma relativa superioridade da área de controle da poluição, 56% e 44 %. Contudo, excluído o período de maior afluxo de recursos externos para proteção de flora e fauna (nesse caso, de 1994 a 1996), 75% dos gastos em ações finais são feitos no controle da poluição, situação mais próxima da encontrada no período 1979/1986, quando as atividades desta área receberam em média 70% dos recursos (Apêndice I).

Outro fator, este inédito, para a retração nos gastos estritos em "administração e planejamento" da FATMA foram os encargos com inativos. Ele começa discreto no início da década e cresce sensível e continuamente desde 1996, alcançando quase 14% do total de despesas em 2002 e, assim, quase equivalendo ao total dos gastos com as funções fins do órgão. Seu incremento de quase seis vezes entre 1994 e 2002 é um indicador das aposentadorias que se avolumaram no período analisado como um importante elemento explicador do aumento nas receitas e despesas da FATMA na década de 90.

[182] Com a constante insuficiência de recursos financeiros na FATMA, esta foi a área fim com menos investimentos nos anos 70 e 80. A situação se agrava a partir de 1982, quando os investimentos despencam. O setor também perde prestígio neste período com a saída do conservacionista Padre Raulino Reitz da fundação e da maior notoriedade dos problemas relacionados à poluição industrial nos 80 e 90. Conferir em Apêndice I.

As mudanças na estrutura de financiamento afetaram significativamente o grau de dependência da FATMA em relação ao governo estadual nos anos 90. Os recursos externos e o crescimento na arrecadação com licenças consolidaram a redução da dependência da FATMA do governo do estado. Festejada pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina[183] e por dirigentes da FATMA, o crescimento da arrecadação com o licenciamento projetou a FATMA para a condição de fundação estadual com um dos melhores desempenhos financeiros, graças ao "melhor índice de representatividade das receitas próprias" e o maior número de superávit no período.

Apesar de não ter um controle total sobre as receitas do licenciamento ambiental, a FATMA passou a contar com uma fonte de recursos exclusiva, versátil e, de certa forma, "inesgotável"[184], que parecia só restringida pelas próprias limitações operacionais da fundação. O inesperado crescimento da demanda por licenças e a baixa capacidade da FATMA de atender satisfatoriamente em um prazo razoável levou a soma represada muito grande de licenças a serem concedidas, algumas aguardando até cinco anos para serem liberadas. Mesmo com a contratação de mais técnicos estima-se que seria necessária uma década para regularizar o licenciamento (Entrevista, funcionário da FATMA, 22/12/2004).

Diferentemente de alguns estados, os recursos arrecadados pela FATMA ficavam disponíveis em uma conta específica, e não numa conta geral do estado.[185] No entanto os desembolsos deviam seguir o processo orçamentário e estavam sujeitos a consultas e autorizações.

> Eu acho que ela teve um avanço, principalmente com recursos próprios, porque o recurso fica em uma conta própria da FATMA, aonde a FATMA movimenta, faz pagamentos. Então, nesse ponto ela tem autonomia, ela pode gastar no que ela quiser, não tem que pedir. Claro, com exceção de algumas coisas que tem que fazer uma licitação, tem que ir lá na Secretaria da Administração, determinadas coisas tem que pedir autorização para o governador [...] (Entrevista, funcionário da FATMA, 21/10/2004).

Considerando a grave crise fiscal do Estado nos anos 90, as receitas do licenciamento eram

[183] Os bons resultados da FATMA em relação às demais fundações estaduais em termos de autosuficiência e desoneração da máquina estatal passou a ser mais reconhecida, a partir de 1995, pelos analistas do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. De um modo geral, para esta instituição, a FATMA era tratada como modelo, na medida em que se aproximava, desta forma, da expectativa que se tinha das fundações, ou seja, de instituições "autônomas" em termos de financiamento. "Dentre as fundações, a FATMA, desenvolvendo seu potencial de arrecadação pode tornar-se auto-suficiente, fazendo com que o Tesouro do Estado não tenha dispêndio para manter seu quadro de pessoal e outros, pois em tempos atuais, a fiscalização para preservar o meio ambiente, além de ser punitiva, não sendo mais uma questão de "bandeira ecológica" e sim de sobrevivência." (sic) (Santa Catarina.Tribunal de Contas [...], 1999).

[184] "Tens uma soma represada muito grande de licença a serem concedidas, então, se tu passares dois, três, quatro anos..... tem trabalho aqui para pelo menos uma década, para regularizar o licenciamento (Entrevista, funcionário da FATMA, 21/12/2004).

[185] Este é o caso, por exemplo, do estado do Rio de Janeiro.

vistas como a salvação da instituição:

> Normalmente os governos sempre repassam o que é legalmente exigido. Quando tem, por exemplo, normalmente é a área de educação e de saúde que tem percentuais no orçamento definidos. Agora nas outras áreas eles vêem as necessidades, dão o valor para o pagamento de funcionários, que sai direto, depois dão uma parcelinha que é o mínimo para se auto-gerir. Se o órgão fica na dependência destes recursos, aí chegava no meio do mês não tinha mais recursos para sair em fiscalização (Entrevista, ex-diretor da FATMA, 08/11/2004).
> Se fosse apenas depender do repasses do tesouro estadual, dentro de uma crise dessa..., hoje nós estaríamos mortos. Ninguém mais tem, não tão repassando para nada (Entrevista, funcionário da FATMA, 21/10/2004).

Pouco a pouco o governo foi cobrindo apenas as despesas de pessoal ativo e inativo, funcionários terceirizados, água, luz e telefone. A mais importante delas, as despesas com pessoal da ativa e inativos, com uma participação crescente na década, consumiu, em média, 83% dos recursos transferidos pelo governo estadual (Gráfico 6). Estes gastos tiveram um crescimento freqüente e,em alguns anos, a cota de despesas transferida pelo tesouro estadual foi usada completamente para cobri-los, como ocorreu em 1998 e 2002.

Com os recursos próprios do licenciamento, a FATMA passou a bancar as despesas com material de consumo, combustível, diária, manutenção de frota de veículos, manutenção dos prédios, aluguéis. Se houvesse volume de recursos, a fundação poderia também adquirir bens de capital (automóveis, terrenos, equipamentos), embora as despesas de custeio.[186] devessem ser a prioridade sempre

A nova fonte de recursos foi também usada para financiar contingências e vantagens para os servidores da fundação. No final do governo Paulo Afonso, diante da grave situação financeira que levou ao atraso de três meses no pagamento do funcionalismo, os funcionários da FATMA tiveram parte dos seus salários pagos com recursos da própria fundação. No ano anterior, o 13° salário dos mesmos havia sido pago também com recursos do licenciamento (Incentivo. **Diário Catarinense**, 04/01/1999). Em 2005, a Assembléia Legislativa de Santa Catarina aprovou a "Gratificação Ambiental", uma bonificação por produtividade aos servidores efetivos da FATMA, tendo como fonte e base de cálculo a arrecadação com o licenciamento (Lei Complementar n. 307/2005).

Dos pontos expostos acima é possível concluir que a autonomia financeira da FATMA foi também uma forma de desonerar o governo estadual com as despesas ambientais, o que vinha ao

[186] Conforme as diretrizes orçamentárias de 2002, "As receitas próprias diretamente arrecadadas por autarquias, fundações, fundos, empresas públicas e sociedades de economia mista [...] serão destinadas prioritariamente ao custeio administrativo e operacional, inclusive de pessoal e encargos sociais, bem como ao pagamento de amortização, juros e encargos da dívida e à contrapartida de operações de crédito" (Artigo 17 da Lei n° 12.381, de 23 de julho de 2002).

encontro do novo contexto político-administrativo de crise e desinvestimento no setor público. Tal contexto encorajou fortemente a busca de fontes alternativas de financiamento via, por exemplo, a privatização e a venda de serviços. Por outro lado, as receitas com o licenciamento ambiental representaram uma alternativa para se contrapor a tendência histórica de redução nos investimentos na FATMA.

Como havia mencionado no capítulo anterior, o surgimento de novas instituições atuando no setor ambiental parece não deixar dúvidas, numa avaliação geral, de que o montante de recursos investidos no setor ambiental aumentou nos anos 90. Contudo, no caso particular da FATMA (Gráfico 7), enquanto a participação média das despesas da fundação nas despesas total do governo estadual foi de 0,29% nos anos 1980, de 1990 a 2002 ela caiu para 0,19%.

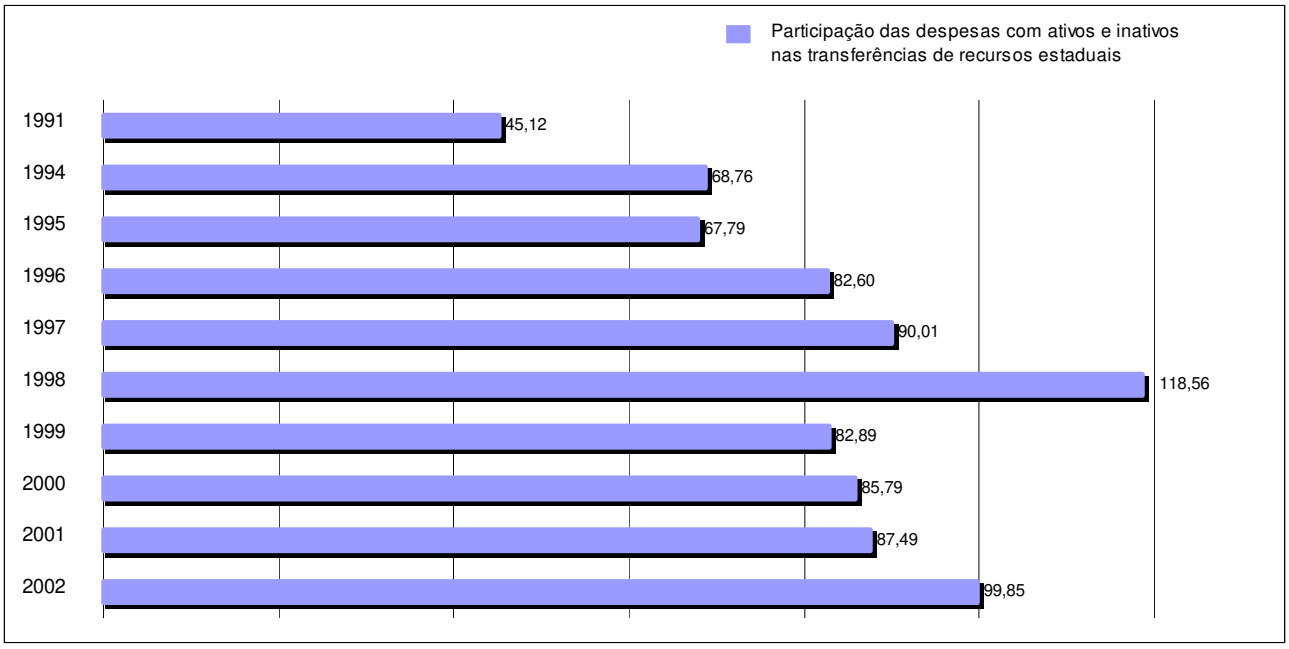


Gráfico 6 - Participação das despesas* com pessoal ativo e inativo da FATMA nas transferências de recursos do Governo do Estado à fundação, 1991, 1994 - 2002
Fonte: Elaborado pelo autor com base no Balanço Contábil-Financeiro da FATMA dos respectivos anos.
* Estão incluídos nestes valores salários e outros encargos sociais. Não estão computados gastos com pessoal terceirizado e estagiários.

Este índice seria mais baixo, cerca de 0,15%, se fossem excluídas as receitas próprias do órgão, as quais assumiram importante representatividade nos anos 90. Isto atesta mais uma vez a importância das receitas com licenciamento ambiental para sustentar a participação das despesas

da FATMA no patamar do 0,20% do total da despesa do governo estadual.

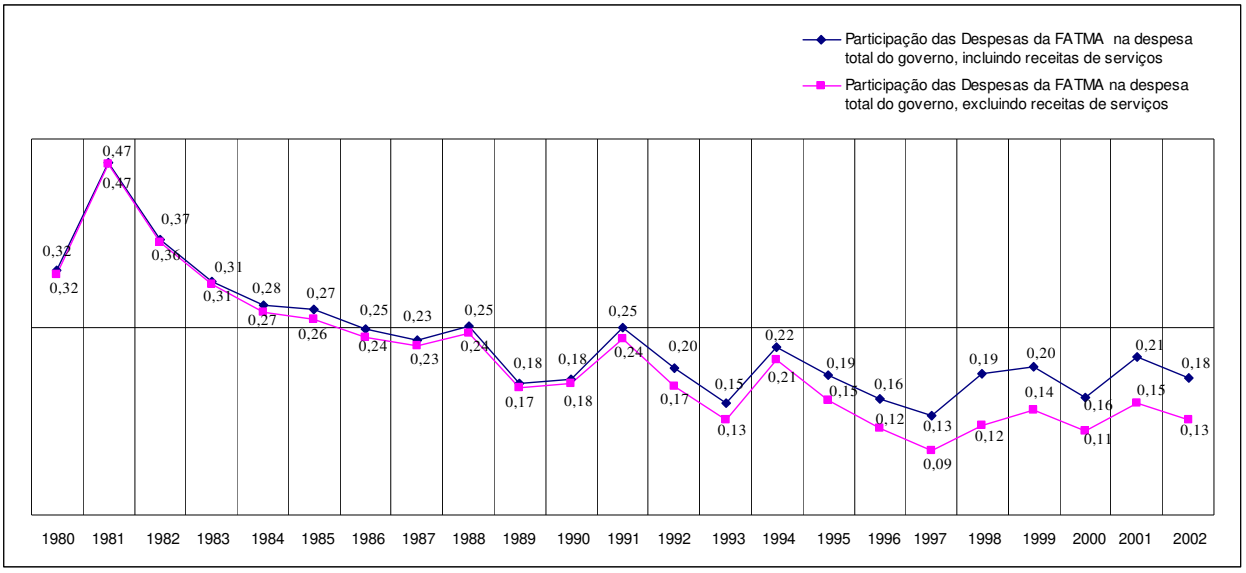


Gráfico 7. Participação da Despesa da FATMA, com e sem Receitas de Serviços, na Despesa Total do Governo do Estado de Santa Catarina, 1980-2002
Fonte: Elaborado pelo autor com base no Relatório sobre as Contas do Governo do Estado do Tribunal de Contas, no Balanço Contábil-Financeiro da FATMA e no Balanço Geral do Estado de Santa Catarina dos respectivos anos.

Os investimentos governamentais no setor ambiental relativamente a outros estados também não são dos melhores. Conforme a pesquisa Indicadores de Desenvolvimento Sustentável do IBGE (2004), com base em dados de 2002, o estado de Santa Catarina é um dos que menos investe em meio ambiente no país. As despesas públicas com a proteção do meio ambiente no estado corresponderam a 0,32% das despesas públicas estadual e municipais em 2000, um dos índices mais baixos do país, a frente apenas de Alagoas, Roraima e Maranhão. Tomada somente a despesa estadual com o setor, o índice cai para 0,24% (IBGE, 2004).[187] Este dado parece mais grave, se considerarmos que Santa Catarina possui uma economia relativamente industrializada e a quinta mais importante do país.

Como abordarei no capítulo 10, uma certa indisposição para repassar recursos para o órgão ambiental não pode ser reduzida à crise fiscal do Estado, embora esta tenha sido bastante apropriada para encobrir e dissimular o caráter "problemático" da instituição reguladora.

[187] Ver também SC investe pouco em meio ambiente. **Diário Catarinense**, 05/11/2004.

> É, sempre esbarra naquela questão, "Ah, nós não podemos contratar porque a Lei de Responsabilidade Fiscal". Agora eles alegam isso, antes não sei nem o que alegavam.[...] Então, eu não sei porque às vezes o governante acha que quanto pior, melhor. [...] Quanto pior, mais desmontado um órgão ambiental, menos problema vai criar para o próprio governo (Entrevista, funcionário da FATMA, 21/10/2004).

O incremento da participação dos recursos externos e das receitas de serviços conformou uma nova estrutura de recursos financeiros da fundação nos anos 90. Assim, em relação às décadas anteriores, ocorreu uma diversificação de fontes de financiamento da FATMA e, se considerar a redução dos repasses governamentais, uma recomposição da estrutura de receitas numa situação inferior. Se, por um lado, um certo incremento de fontes pode levar a concluir por um maior aporte de recursos para o órgão ambiental estadual em relação à década anterior, por outro, ele demonstra a diminuição da participação do Estado no seu financiamento. Embora ocorra um acréscimo nominal dos recursos estatais para a fundação, principalmente na gestão de Esperidião Amin, proporcionalmente, eles perdem considerável importância em relação às décadas anteriores.

A composição das receitas diminuía o grau de dependência da FATMA em relação "a má vontade" dos governos estaduais com a instituição. Para estes, obviamente, diminuía o fardo de ter que sustentar a FATMA, sem, contudo, diminuir o controle político do órgão, o qual, na década, antes indica ter aumentado, se considerada a maior politização da fundação verificada no período.

As novas oportunidades surgidas com o aumento da oferta de recursos externos e da arrecadação de receitas próprias, em geral, foram subutilizadas. Recursos externos chegaram a ser devolvidos e receitas próprias não chegaram a ser investidas devido à falta de planejamento e à carência crônica de outros tipos de recursos, em especial, os humanos.

5.3 Encolhimento e Precarização: A Degeneração do Quadro Funcional da FATMA nos Anos 90

Por ser um setor essencialmente de prestação de serviços, a administração pública é altamente dependente da quantidade e da qualificação de seu corpo de funcionários. No setor ambiental, por ser dinâmico e complexo, a capacitação e reciclagem do corpo técnico é um fator essencial. O conhecimento especializado é a principal fonte de poder do núcleo técnico da instituição, como também do potencial de intervenção do órgão público. As transformações no

quadro de funcionários da FATMA é apresentado neste capítulo como o principal indicador do agravamento de sua perda de capacidade institucional.

O levantamento da evolução do número de funcionários da FATMA foi bastante dificultado por duas razões principais. Primeiro, na década de 90 aumentaram significativamente os tipos de vínculos das pessoas que trabalharam na fundação. Funcionários efetivos da FATMA, funcionários públicos à disposição da fundação[188], ocupantes de cargos comissionados (da "casa" ou "de fora"), funcionários contratados temporariamente para o desenvolvimento de projetos específicos, funcionários terceirizados e estagiários compartilharam o mesmo espaço na instituição ambiental. A substituição de funcionários permanentes por temporários torna a dinâmica institucional muito mais complexa e fragmentada.

Uma segunda complicação, para se fazer análises comparativas, é a ausência de registros sistemáticos e de critérios padronizados no cômputo e apresentação dos dados. O critério para se definir funcionários efetivos varia entre os próprios relatórios da instituição. Alguns levantamentos, por exemplo, computam como funcionários efetivos, além dos em exercício, aqueles à disposição de outros órgãos governamentais, os comissionados e os licenciados, funcionários temporários (celetistas), contratados para a execução de projetos específicos (GTZ). Em geral, contudo, são considerados não efetivos nos relatórios da instituição os "celetistas", os ocupantes de cargos comissionados não pertencentes à instituição e os servidores de outras repartições à disposição da fundação. Na totalização de funcionários adotada nesta pesquisa, estão computados servidores efetivos (em exercício de suas funções, licenciados e ocupantes de cargos comissionados) e servidores de outros órgãos à disposição da FATMA.

Para acompanhar a evolução do número de funcionários da fundação, foram usados dados de duas fontes principais: os relatórios institucionais (1976-1991) e a base de dados do governo estadual (1992-2002). Apesar de não ser possível ter certeza sobre o uso de critérios comuns no cálculo de funcionários nestas fontes, as principais tendências verificadas foram confirmadas em entrevistas e periódicos. Diante da inexistência de admissão de novos funcionários efetivos no período analisado, é muito provável que os acréscimos nos números apresentados tenham ocorrido devido ao recurso da colocação em disponibilidade de funcionários da fundação a outros órgãos ou vice-versa.

[188] Mais freqüentemente, trata-se de funcionários públicos estaduais. Excepcionalmente, entre 1999 e 2002, a FATMA também teve a sua disposição funcionários de prefeituras. Em 2001, por exemplo, havia um total de 76 servidores nesta condição atuando na sede e nas coordenadorias regionais da fundação (FATMA, 2001b).

Desde o início das operações da FATMA, em 1976, o seu corpo de funcionários cresceu sistemática e rapidamente (Gráfico 8) até 1986. Seja via processo seletivo ou absorção de quadros de órgãos extintos, este crescimento refletia a crescente manifestação de uma crise ambiental e a pressão sobre os governos em um período de redemocratização. Em termos quantitativos, o número de funcionários da FATMA teve um acréscimo de 169% no governo de Antonio Carlos Konder Reis (1975-1979): de 49 funcionários em 1976 para 132 em 1978. Isso se explica, em parte, pela concentração de atribuições e pela absorção de funcionários de órgãos extintos em 1977, como a Secretaria de Tecnologia e Meio Ambiente - SETMA[189] e o Departamento Estadual de Geografia e Cartografia - DEGC. No governo seguinte, de Jorge Konder Bornhausen (1979-1982), o quadro continuou crescendo: cerca de 54%. O aumento ocorrido durante a sua governança deu-se, sobretudo, no ano eleitoral de 1982.

O aumento de funcionários do órgão ambiental estadual foi de mais de cinco vezes em dez anos, de 49 em 1976 para 254 funcionários em 1986. Se excluirmos o ano de 1991, quando, por um breve período, funcionários da Secretaria da Agricultura estiveram alocados na FATMA[190], a fundação teve o seu maior efetivo em 1986. Dez anos depois, em 1996, este estava 30% menor e em 2002, quase 40%. Só nos anos 90 (1990-2002), o quadro de funcionários efetivos da FATMA encolheu 26%. Como a evolução exposta revela, a redução do número de funcionários da FATMA já vinha ocorrendo desde 1987. Embora esta redução possa ser entendida como um reflexo geral da crise do Estado, também verificada em órgãos ambientais de outros estados[191], vale atentar para algumas características do caso catarinense.

Como em toda organização, as baixas nos quadro de recursos humanos da FATMA podem ser explicadas como efeitos de fenômenos normais como falecimentos, aposentadorias ou desligamentos devido ao aparecimento de melhores oportunidades no setor público ou privado. No caso da FATMA, parece interessante destacar alguns aspectos que definem melhor a particularidade do encolhimento do seu quadro de funcionários efetivos, embora eles não possam

[189] É interessante notar que a maioria dos funcionários da SETMA absorvidos pela FATMA eram originários da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, órgão extinto na primeira reforma administrativa do governo Konder Reis.

[190] O aumento do número de funcionários neste ano deveu-se à incorporação temporária à FATMA dos funcionários da extinta Inspetoria de Fiscalização da Pesca, quando a fundação recebeu atribuição de fiscalização da pesca no estado.

[191] No intervalo de 1991 a 1999 os órgãos ambientais estaduais de São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná e Rio Grande do Sul sofreram, em diferentes proporções, uma redução de seus quadros funcionais (ABEMA, 1993; BRASIL, 2001).

ser desvinculados e entendidos fora do processo geral de desmonte da máquina pública brasileira com o aviltamento das condições de trabalho do funcionalismo nos anos 90.

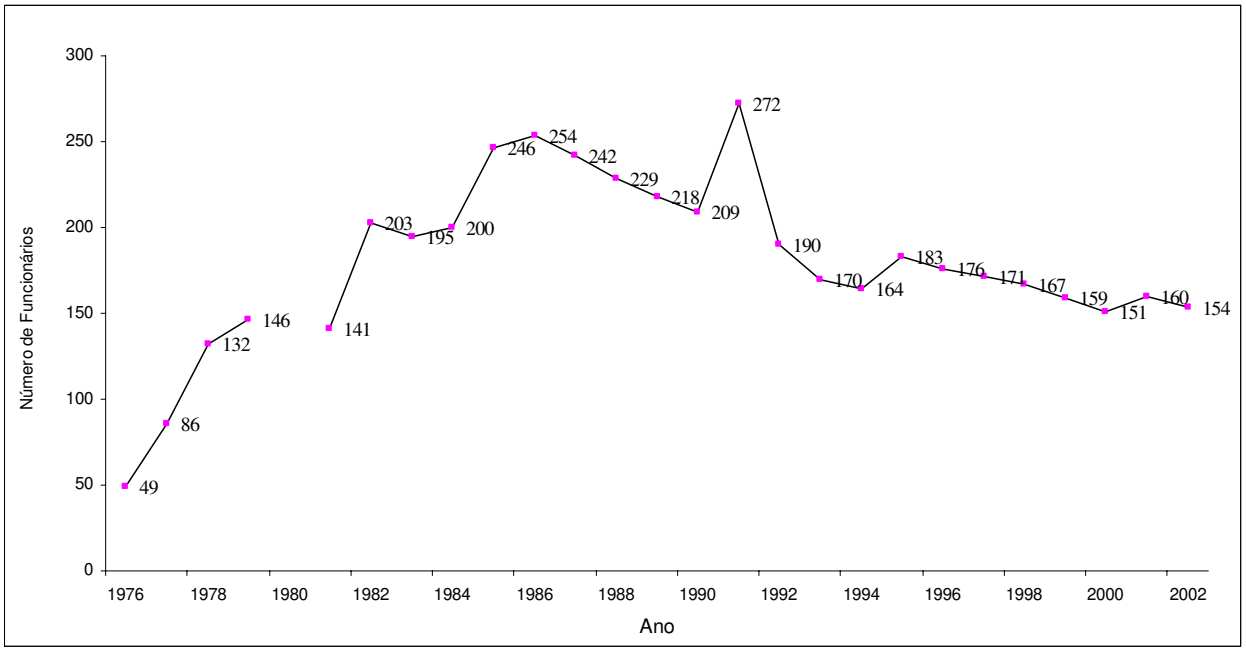


Gráfico 8 - Número de funcionários efetivos na Fundação do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina (FATMA), 1976 - 2002
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos Relatórios de Atividades da FATMA, de 1976 a 1991, e em dados fornecidos pela Secretaria de Estado de Administração, de 1992 a 2002.
(1) Aumento do número de funcionários neste ano deveu-se à incorporação temporária à FATMA dos funcionários da extinta Inspetoria de Fiscalização da Pesca da Secretaria da Agricultura (FATMA, 1991).
... Dado não disponível

Os dados fornecidos pela Secretaria de Estado de Administração de Santa Catarina permitem concluir que a redução, que já dava sinais desde 1987, teve até 1997 uma baixa correlação com as aposentadorias. É somente a partir deste ano que o número de aposentadorias passa a coincidir com as retrações no quadro de funcionários. A maior parte da redução do número de funcionário até 1997 parece ter se dado por evasão, fortemente motivada pela precarização das condições de trabalho no setor público retratadas: nos baixos salários[192], no

[192]A possibilidade de pagar melhores salários aos seus funcionários do que a administração direta sempre foi uma das principais razões para se preservar *status* de fundação até 1989. Entretanto esta possibilidade nunca se concretizou e deixou de existir quando, na constituição de 1988, se introduz limitações à liberdade operacional e financeira da administração indireta. Com estabelecimento do regime único de trabalho, os funcionários da FATMA deixaram de ter

desinvestimento em capacitação, falta de equipamentos, na inexistência de plano de carreira, na perda do poder aquisitivo devido ao processo inflacionário e mesmo nos atrasos nos pagamentos[193]. A redução do efetivo público também foi objeto de ações diretas do governo estadual em seus propósitos de "enxugamento da máquina". Em Santa Catarina, este processo iniciou e foi mais incisivo no Governo Kleinübing[194], em 1992, quando foi lançado um plano de demissão incentivada.

Conforme dito, as aposentadorias foram responsáveis pela maioria das baixas no quadro funcional da FATMA após 1997. Mais de 60% dos servidores que se aposentaram de 1992 a 2002 tinham nível superior. Embora isto não tenha abalado significativamente a proporção de funcionários com esta escolaridade na FATMA, foi e continuou sendo grande o impacto negativo sobre o desenvolvimento de atividades fins como o licenciamento ambiental e a conservação de florestas, historicamente carentes de recursos humanos. Em 2000 os funcionários efetivos da FATMA tinham em média 20 anos de casa, sendo que 40% destes tinham 22 anos ou mais de serviços prestados na fundação (Brasil, 2001).

Devem ser adicionados dois elementos importantes para explicar a evasão do quadro funcional do órgão estadual de meio ambiente. Primeiro, a sistemática inserção da temática ambiental nas grandes empresas abriu um campo de oportunidades na área de consultoria e em departamentos de meio ambiente das indústrias para os mais descontentes e competentes (Entrevista, ex-diretor da FATMA, 06/11/2004). Segundo, o desgaste público do órgão devido ao não atendimento de novas e tradicionais demandas por licenciamento, o envolvimento em denúncias de corrupção e a forte pressão política sobre o órgão, desprestigiando as decisões técnicas, somavam-se para formar uma atmosfera desmotivadora.

Os efeitos negativos da evasão e da aposentadoria de funcionários só foram sentidos mais gravemente diante da não reposição de quadros. Entre 1989 e 2002, nenhum funcionário foi

---

uma tabela própria de vencimentos e, na condição de estatutários, passaram a ter seus salários mais atrelados às políticas governamentais para o funcionalismo.

[193] Casildo Maldaner (PMDB) entregou o governo a Vilson Kleinünbing em março de 1992 com a folha de pagamento do mês de fevereiro descoberta. Um homem obstinado pela missão política. **A Notícia**, p. E2, 24/10/1998.

[194] "os embates mais fortes ocorreram em relação aos servidores públicos, sacrificados pelo arrocho salarial implantado durante a sua administração, dentro de sua concepção de "governar o governo" [...]. Para alguns setores do funcionalismo [Kleinünbing] foi autoritário por dois motivos: por ter implantado uma reforma administrativa que pretendida subtrair os direitos dos comissionados [...], e por haver reduzido o poder aquisitivo do servidores, através de mecanismos só passiveis de êxito com elevadas taxas de inflação. Retardava os reajustes salariais para engordar o Tesouro do Estado com a elevação da receita decorrente do aumento dos índices de preços ao consumidor" (Pereira, 2001).

adicionado ao quadro de servidores efetivos da FATMA. A aprovação do regime único no âmbito do setor público na Constituição Federal em 1988 e na Estadual em 1989 tornou obrigatório o concurso público em vez dos processos seletivos na admissão de funcionários das fundações e autarquias. Em todo o período analisado, a FATMA realizou apenas um concurso público em 1994, contudo os aprovados não puderam assumir os cargos até 2002, sob alegação de que o mesmo era ilegal[195]. Apenas em 2003, 15 funcionários aprovados no concurso de 1994 foram empossados, com grande dificuldade devido aos baixos salários.

É possível afirmar que a situação estendeu-se, em geral, por todo o período estudado nesta pesquisa. Contudo certas mudanças foram se forjando em resposta ao déficit crônico de quadros, dando novas feições à forma de atuação da FATMA e de responder às demandas do meio social. Os mais significativos foram: o deslocamento temporário de técnicos para o interior e o aumento da participação de pessoal temporário no quadro de funcionários. A desproporcional distribuição de recursos humanos entre a sede, na capital, e as regiões de maior de conflito ambiental, o interior industrializado do estado, vem sendo um sério problema desde o início dos anos 80. Em termos absolutos, o número de funcionários atuando nas coordenadorias regionais se manteve baixo e relativamente estável (Gráfico 9 e Quadro 4). Como parece lógico, uma certa tendência de maior participação de funcionários sediados no interior em relação aos sediados na capital do estado na década, acima de 10%, pode ser explicada pelo fato de as unidades descentralizadas funcionarem com efetivos mínimos e pelo acentuado desligamento de funcionários ter ocorrido através ou na sede central da FATMA. Em regra, em 2002, um terço dos funcionários estava lotado nas unidades descentralizadas contra os cerca de 20% de dez anos antes.

Apontada em diversos estudos como um dos sérios problemas da baixa eficácia da política ambiental catarinense (Viola e Boeira, 1990; Borinelli, 1998; JICA, 1998; FATMA/GTZ, 2000), a concentração de técnicos longe dos principais focos de conflitos ambientais tinha como causa não apenas o restrito número de técnicos, mas também a forte resistência corporativa dos funcionários

[195] No concurso, realizado no final do governo de Vilson Kleinünbing/Konder Reis, foram abertas 103 vagas para enfrentar as conseqüências das primeiras aposentadorias e evasão de funcionários. Cancelado pelo governo Paulo Afonso, um novo concurso foi prometido, o que nunca ocorreu. Segundo o diretor da FATMA do período em que o concurso foi realizado, a acusação de existência de irregularidade no processo foi uma forma também de "não querer satisfazer o concurso feito por outro governo para com isso desgastá-lo" (Entrevista, 28.10.2004). Outra razão também alegada para o "cancelamento" do concurso foi o fato de ele tentar corrigir uma distorção no regimento da FATMA que enquadra o funcionário de nível superior na área de meio ambiente como "técnico de controle ambiental". Como tal eles são impedidos de receber salários equiparados com outros profissionais da classe e nos limites mínimos definidos pelas entidades de classe (Entrevista, ex-diretor da FATMA, 28/10/2004). Este aspecto é citado em diversos relatórios e diagnósticos como um forte fator para a desmotivação e desligamento dos especialistas.

às transferências para as unidades do interior.[196] A forma encontrada e incentivada para cobrir deficiências em análises de processos de licenciamentos e fiscalização foi o sistemático deslocamento temporário de técnicos e fiscais para dar apoio às coordenadorias regionais. Esses deslocamentos em grande parte se viabilizaram com os recursos próprios extraídos dos licenciamentos para o pagamento de diárias, que em muitos casos passaram a ser vistos como complementos de salário.

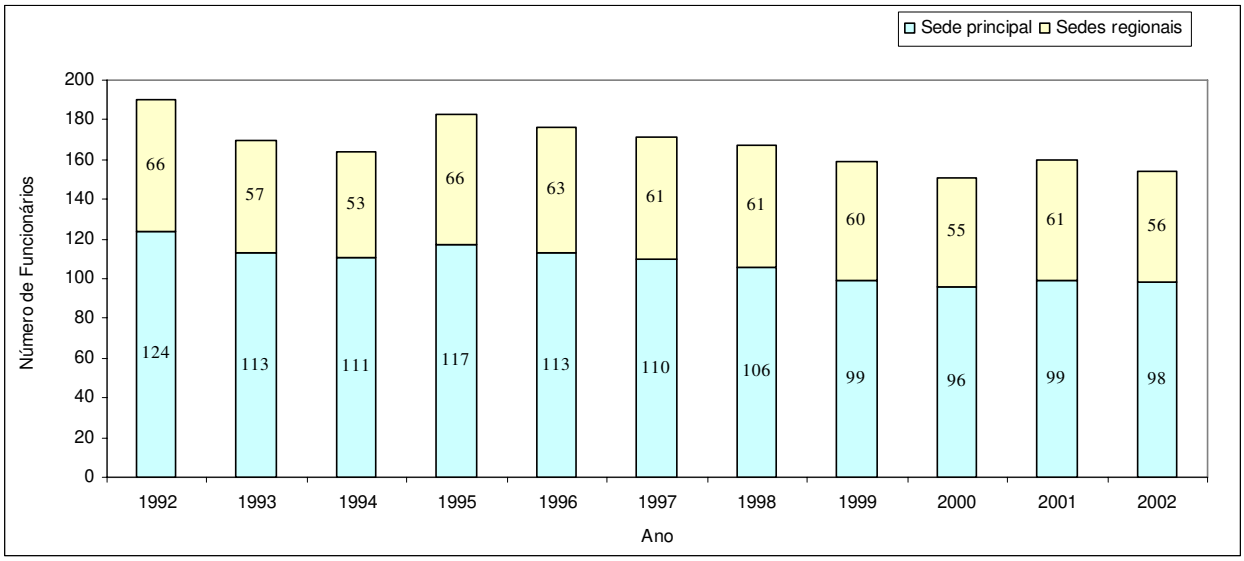


Gráfico 9 – Relação entre o número de funcionários alocados na sede e nas coordenadorias regionais da FATMA, 1992-2002
Fonte: Elaborado pelo auto com base em dados fornecidos pela Secretaria de Estado da Administração de Santa Catarina.

Uma outra forma de remediar o encolhimento do efetivo de funcionários, seguindo a tendência da administração pública nos anos 90, foi a contratação de pessoal temporário. Nessa medida, a redução do quadro de efetivos foi suprida com o expediente de contratação de pessoal temporário como, principalmente, terceirizados, estagiários e bolsistas. Embora não existam dados disponíveis, em diversos relatos podemos confirmar aumento da presença de, sobretudo, funcionários terceirizados ocupando cargos de menor qualificação nas áreas de digitação, serviços

[196] Um dos poucos programas para reverter a concentração de servidores na capital em 1989, fracassou diante da forte reação dos funcionários, mobilizando, inclusive, forças políticas externas (FATMA descentraliza e preocupa servidores. **Diário Catarinense.** 7/03/1989). Viola e Boeira (1990, p. 78) afirmam que esta distorção "se dá principalmente, pelo fato de que o corporativismo está associado ao comodismo de residir numa cidade turística..., e secundariamente, porque é na capital que se concentram os setores administrativos e técnico laboratoriais." Outros fatores seriam os baixos salários e os poucos incentivos.

gerais e segurança, como um fenômeno da década de 90. Ainda, foram contratados temporariamente técnicos para viabilizar o convênio com a agência alemã GTZ.[197]

Coordenadoria Regional da FATMA	Sede	Número de Municípios	Área (Km^2)	População	Número De Funcionários
Coord. Reg. Da Grande Florianópolis (CERFL)	Florianópolis	24	543	698.157	18*
Coord. Reg. do Vale do Rio do Peixe (CERPE)	Joaçaba	4	14.613	440.505	3
Coord. Regional do Planalto Serrano (CERPS)	Lages	3	18.159	309.541	5
Coord. Regional do Planalto Norte (CERPN)	Canoinhas	8	13.566	344.306	2
Coord. Regional do Vale do Itajaí (CERVI)	Blumenau	0	13.262	1.017.959	5
Coord. Regional do Norte (CERNO)	Joinville	3	4.922	625.387	9
Coord. Regional do Oeste (CEROE)	Chapecó	8	14.542	680.152	1
Coord. Regional do Sul (CERSU)	Criciúma	3	573	743.711	17**
		93	**95.180**	**4.859.718**	**60**

Quadro 4 - Cidade sede, área de jurisdição, população e número de funcionários lotados nas coordenadorias regionais da FATMA em 1999
Fonte: Elaborado pelo autor com base em Silva (1999a).
Notas: * Adicionado quantitativo de funcionários alocados no Parque Estadual da Serra do Tabuleiro, município da Palhoça.
** Adicionado quantitativo de funcionários alocados no escritório regional de Tubarão.

Uma outra forma de remediar o encolhimento do efetivo de funcionários, seguindo a tendência da administração pública nos anos 90, foi a contratação de pessoal temporário. Nessa medida, a redução do quadro de efetivos foi suprida com o expediente de contratação de pessoal

[197] As contratações, num total de 18, vigoraram de 1995 a 2001. Em 2002, um concurso foi realizado para preencher as 18 vagas definitivamente e regularizar a situação questionada pelo Tribunal de Contas do Estado por ferir o princípio de regime único de trabalho na administração pública.

temporário como, principalmente, terceirizados, estagiários e bolsistas. Embora não existam dados disponíveis, em diversos relatos podemos confirmar aumento da presença de, sobretudo, funcionários terceirizados ocupando cargos de menor qualificação nas áreas de digitação, serviços gerais e segurança, como um fenômeno da década de 90. Ainda, foram contratados temporariamente técnicos para viabilizar o convênio com a agência alemã GTZ.[198]

Em 2000, os trabalhadores terceirizados representavam quase 40% dos funcionários efetivos da FATMA e 20% do total de funcionários. No mesmo ano, o corpo de trabalhadores temporários (estagiários, terceirizados e contratados pela CLT) somava 38% do quadro de funcionários da FATMA (FATMA, 2001a).

Foi na disposição do quadro de recursos humanos que a FATMA sofreu o maior golpe em sua capacidade institucional nos anos 90. É neste tipo de recurso que fica mais visível o desinvestimento e desmantelamento da estrutura institucional que vinha se formando desde meados da década de 70. Alguns processos complementares esclarecem melhor a amplitude deste problema, no que diz respeito à capacidade laboratorial, aos processos administrativos e à cultura organizacional.

Em regra, a capacidade laboratorial da FATMA, sempre foi insuficiente, mesmo para a restrita demanda efetivamente atendida pela fundação e com as melhorias nos anos 90 acrescentadas pela instalação, em cooperação com a GTZ, de um laboratório em 1997 na cidade de Joinville e em Criciúma, com o apoio da Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC, em 1998. Estas conquistas, entretanto, se tornaram menores ante o incêndio em 1996 que inviabilizou quase totalmente o principal laboratório da FATMA, localizado em Florianópolis, nas dependências da Universidade Federal de Santa Catarina. O sinistro destruiu praticamente todos os equipamentos de análises físico-químicas (Brasil, 2001).

Em 1996, antes do incêndio, a FATMA, havia chegado ao auge de sua capacidade na área de análise laboratoriais. Após isso, segundo funcionários do setor, houve um desmantelamento do grupo e do laboratório. O laboratório foi desativado entre o incêndio e 1998. Neste ano foram alugadas novas salas para instalação do laboratório na capital do estado, agora com a capacidade reduzida, dedicando-se quase exclusivamente a exames de ecotoxidade e de bacteriologia da água, base para a confecção dos únicos relatórios sistemáticos de qualidade

[198] As contratações, num total de 18, vigoraram de 1995 a 2001. Em 2002, um concurso foi realizado para preencher as 18 vagas definitivamente e regularizar a situação questionada pelo Tribunal de Contas do Estado por ferir o princípio de regime único de trabalho na administração pública.

ambiental elaborados pela FATMA: os exames de balneabilidade das praias catarinenses (Entrevista, funcionários da FATMA, 27/10/2004). A precariedade da estrutura laboratorial, inclusive, foi uma das razões para a adesão, embora receosa[199], ao sistema de automonitoramento pelas empresas, introduzido pela GTZ. No final da década de 90, a FATMA avaliava como insuficientes e em más condições de uso a maior parte de seus serviços laboratoriais (Brasil, 2001). Atestava, assim, a sua fragilidade num setor de apoio essencial ao núcleo técnico para a constatação da degradação ambiental, apuração e montagem de processos consistentes contra os infratores. A quase inexistente atividade de monitoramento da qualidade ambiental na década tinha nesse fato também um de seus principais elementos explicativos.

O desmantelamento da FATMA, mostrava-se também no precário funcionamento dos processos administrativos. A desatualização e obsolescência de normas e regimentos, a falta de padronização dos procedimentos e de planejamento e práticas gerenciais ultrapassadas passaram a caracterizar uma administração meio caótica e anacrônica da fundação. Muitas vezes justificada pela falta de pessoal, de recursos e a incapacidade gerencial para acompanhar a crescente mudança no ambiente social e ao longo do tempo, esta situação foi forjando um alto grau de improviso e informalidade na condução de processos e fluxos administrativos (FATMA/APEP, 1995; FATMA, 1993, 1994b; FATMA/GTZ, 2000).

Com as aposentadorias, a falta de reposição de técnicos e maior proporção de funcionários temporários ficava mais evidente que a FATMA estava se tornando uma instituição sem memória. Desta forma, não ocorria a transferência de conhecimentos dos funcionários mais experientes e qualificados para os mais jovens. Esta situação foi citada por vários entrevistados como uma das principais causas do desperdício dos investimentos feitos em qualificação através de convênios com outras instituições na década de 90 e antes. A falta de funcionários e de planejamento foram as principais razões para a subutilização e mesmo devolução de recursos captados através de convênios (Entrevista, funcionário da FATMA, 21/10/2004; FATMA, 1997c).

Desta forma, o reduzido número de funcionários, a falta de capacitação e a sobrecarga de trabalho, acompanhados pelo grande rodízio de dirigentes, inibiram a prática do planejamento e

[199] Para muitos técnicos, o automonitoramento, embora sempre solicitado às empresas nas quais se tem maior confiabilidade e em laboratórios credenciados, não é totalmente seguro. "E a FATMA pode exigir em qual laboratório que ela [a empresa] tem que fazer, um laboratório que é de confiança. Ainda assim pode haver manipulação, ou seja, coletar as amostras fora do ciclo da produção, tem uma série de manipulações". Um outro problema é que como os rios em geral não são monitorados sistematicamente não é possível contrastar estes índices de poluição com os das unidades produtivas individuais (Entrevista, funcionário da FATMA, 21/12/2004).

modernização gerencial. Parece que, como quase todos os esforços eram dirigidos basicamente para atividades rotineiras e abundantes, as oportunidades surgidas eram desperdiçadas ou subutilizadas.

Este quadro de carências históricas e de abandono, agudizado nos anos 90, consolidara nesse período uma cultura organizacional onde a desmotivação, a impotência e o pessimismo se destacavam. Uma lista enorme de condições para isso, extraída de documentos institucionais, poderia ser apresentada, incluindo: os baixos salários, a falta de equipamentos e de reciclagem técnica, a não valorização da instituição pelos governos, a sobrecarga de trabalho, a ocupação de cargos-chave por pessoas sem qualificação (geralmente externas ao quadro) e o descrédito junto à opinião pública (FATMA, 1993; FATMA, 1994a; FATMA/APEP, 1995; JICA, 1998; FATMA/GTZ, 2000).

Vale ilustrar este cenário geral com uma avaliação coletiva dos integrantes da FATMA em uma das várias tentativas de reformar a instituição na década de 90, a qual pode ser estendida para todo o período analisado, onde se lê:

Existe o receio de que a curto prazo a FATMA caminhará para objetivos entre a desestruturação e a estagnação, não tendo condições de cumprir seus objetivos, entre eles a reciclagem, desenvolvimento de tecnologias e estruturação das regionais, razão para a frustração de seu corpo técnico, cujo sinal mais evidente é o esvaziamento do órgão. A atuação técnico-administrativa da FATMA tem sido reativa aos acontecimentos. Há uma tendência neste órgão de regressão estrutural e funcional por um lado, e não comprometimento do corpo, por outro. Existe uma perspectiva de ruptura nos programas técnicos em andamento devido à ocupação dos cargos gerenciais por pessoal externo não qualificado (FATMA/APEP, 1995).

Este clima dificultava enormemente a mobilização de compromissos entre os funcionários para a formulação de um projeto político próprio da instituição e que fizesse frente à intensificação da politização do órgão a que se assistiu no período. Retornarei a este tema no capítulo 7 para apontar os efeitos dessa politização sobre o núcleo técnico da FATMA. Com isso, pretendo atribuir a ela um peso significativo no processo de degeneração das condições de funcionamento da fundação.

A exposição feita neste capítulo mostra que, aliada à instabilidade e à relativa escassez de recursos financeiros, a regressão quantitativa e qualitativa do quadro funcional do órgão ambiental catarinense nos anos 90 foi um dos mais duros golpes na sua capacidade institucional. Ela se desenvolveu em meio a um quadro crônico de carências onde é quase impossível desvendar causas

e efeitos das desfuncionalidades burocráticas. A perda de capacidade de ação devido a essa regressão contribuiu decisivamente para a consolidação de um comportamento institucional geral defensivo e reativo durante a década.

Um dos poucos momentos em que se tentou mais concretamente reverter tal situação foi no governo de Paulo Afonso, na gestão de Vladimir Ortiz à. frente da FATMA, quando o licenciamento foi eleito o carro-chefe de uma proposta nova de projeto institucional.

6 A TRANSIÇÃO PARA UM NOVO PROJETO INSTITUCIONAL CAPITANEADO PELO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Dentro do quadro geral de regressão da capacidade institucional, novas alternativas de financiamento e de fortalecimento foram buscadas no conjunto de mudanças mais amplas que desenrolavam no período. Nesta busca, foi se constituindo uma situação ambivalente das mudanças ocorridas na capacidade institucional da FATMA; em paralelo ao seu desmantelamento, a valorização social da licença ambiental e a focalização institucional no licenciamento ambiental convergiram para o maior destaque do órgão ambiental no processo decisório político e econômico estadual. Tendo a política de controle da poluição e, dentro desta, o licenciamento ambiental como fio condutor, analisarei as mudanças operadas na FATMA, em especial na gestão de Vladimir Ortiz (1995-1998), aqui entendida como um interregno para um novo padrão de desempenho institucional.

Interessa destacar dois fenômenos que melhor retrataram a transição do padrão de atuação da FATMA: a inversão da importância social das licenças ambientais e como este fato, mais do que em qualquer outra gestão no período estudado, foi capitalizado na tentativa de fortalecer institucionalmente o órgão ambiental. A combinação destes dois aspectos levará ao que denomino de focalização no licenciamento ambiental, o traço mais marcante do padrão de desempenho institucional do órgão ambiental forjado nos anos 90.

Inicialmente, porém, é preciso indicar alguns dos principais acontecimentos responsáveis pelo crescimento da importância da licença ambiental. Por um lado, consideráveis mudanças no setor produtivo, sobretudo no exportador, nas exigências de agências financiadoras internacionais e nacionais e a pressão da sociedade vinham conformando um contexto de maior exigibilidade de controle ambiental. Por outro, este controle crescentemente passou a ser visto como um ingrediente da maior competitividade empresarial, na medida em que poderia significar redução de custos em energia e matéria-prima e um agregador de valor à imagem das empresas e produtos. A licença ambiental, nesse contexto, tornou-se um indispensável requisito para legitimar as ações empresariais.

Normativamente, em 1986, a Resolução 01 do CONAMA regulamentou a avaliação de impacto ambiental para o licenciamento de grandes obras de infra-estrutura e de outras obras de alto potencial poluidor. Com isso, reforçava a operacionalização da exigência da apresentação de

relatórios de impacto ambiental para diversos setores (transporte, produção e distribuição de energia, saneamento) públicos e privados. Também desta forma aumentavam as atribuições dos órgãos estaduais, até então, em geral, apenas voltadas para controle da poluição industrial de grandes empresas privadas, atribuições que, como as análises de EIA/RIMA, exigiam maior disponibilidade de corpo técnico qualificado. É interessante notar que a aprovação desta norma coincidia com o início do esvaziamento do quadro de funcionários da FATMA.

Em outro flanco, a exigibilidade de licenças ambientais para a concessão de financiamento de produtores rurais por bancos oficiais[200] inaugurou, de meados da década de 90 em diante, a necessidade de a fundação regulamentar atividades econômicas inéditas até então. Uma grande pressão política sobre o órgão passou a ocorrer para a liberação dos documentos em breves períodos para setores formados por milhares de produtores ligados à suinocultura, frutificultura, fumocultura, piscicultura, rizicultura, carcinocultura. Na área rural, começaram a ter alguma freqüência também a emissão de registros de regularização de produtos agrotóxicos e a elaboração de cadastros de produtos agrotóxicos.

Em 1998, mesmo sob a oposição da FATMA, devido a falta de capacidade operacional, a fundação absorveu funções de licenciamento de cortes de vegetação do IBAMA, tendo que criar um setor específico para estas atividades, sem o respectivo aumento de recursos.[201]

Outro elemento importante neste cenário de maior demanda pela presença do Estado na regulação ambiental foi o surgimento e o aquecimento do promissor mercado de "Ecobusiness" na primeira parte da década de 90. Empresas de consultoria e venda de equipamentos eram favorecidas e necessitavam do aumento do controle ambiental, ou de uma postura mais "policialesca" do órgão estadual.

A licença se tornou na década de 90 o mais conhecido instrumento de controle ambiental, o que pode ser constatado também na crescente e sistemática referência ao mesmo nos meios de comunicação. Os principais embates entre movimentos sociais e comunidades representantes do sistema judiciário, empresários e governos passaram a se dar em torno da liberação, ou não, e das condições das licenças. Aumentando a exposição púbica da FATMA, estes embates mostravam

[200] Estas medidas eram resultado, em grande medida, do lançamento do Protocolo Verde, um mecanismo federal, criado em 1995, para condicionar o acesso aos financiamentos oficiais apenas aos projetos que apresentassem menores danos ao meio ambiente. Participavam do protocolo as seguintes agências financiadoras: Banco do Brasil, BNDES, Banco da América, Banco do Nordeste e Caixa Econômica Federal (Gutberlet, 1996). A licença ambiental logo foi promovida a prova documental oficial do "menor dano ambiental" das atividades financiadas.

[201] As novas atribuições foram estabelecidas pelo decreto federal 750/93, Portarias Interinstitucional nº 1/96, Intersetorial nº 01/96 e a Lei Florestal Estadual de nº 10.472/97.

que o processo de licenciamento vinha se tornando o principal espaço de mediação dos conflitos ambientais.

Por fim, retomando o que foi dito no quarto capítulo, um outro fator decisivo para o crescimento na emissão de licenças pela FATMA foi a expansão do acervo de instituições ambientais. Com a entrada em operação e consolidação no cenário estadual do Ministério Público e da Polícia de Proteção Ambiental, fortalecidos com a entrada em vigor da lei de crimes ambientais em 1998, intensificaram-se as operações de fiscalização da degradação ambiental. Com isso, a posse da licença se tornou um requisito básico para a regularização das atividades econômicas públicas e privadas, aumentado a pressão da demanda sobre o órgão executivo da política ambiental estadual.

Todos estes acontecimentos no campo legislativo e no sistema institucional mais amplo, nacional e internacional, parecem deixar claro a maior abertura para o controle ambiental, traduzida na maior demanda por licenças ambientais. Em outras palavras, o cerco sobre os infratores da legislação ambiental se fechava, empurrando-os para a FATMA. Embora este fator externo seja largamente comprovado em entrevistas e relatórios da instituição, algum destaque, embora na maior parte do tempo difuso, deve ser dado à própria atuação do órgão ambiental do estado.

Desde as primeiras tentativas efetivas de implantar o sistema de licenciamento ambiental no estado em 1984, e apesar da baixa pressão política e capacidade institucional da FATMA, vinha crescendo o grau de confronto entre o órgão estadual e as indústrias poluidoras. O auge deste confronto deu-se no período de 1987-1990, quando a fundação, contando com uma metodologia racional de intervenção por bacias hidrográficas, focalizando as empresas com maior impacto ambiental e fomentando o apoio da opinião pública e dos movimentos sociais com avaliações públicas periódicas, forçou grandes empresas a reduzirem a poluição em várias regiões do estado. Independentemente dos resultados efetivos na redução da poluição dos programas instalados, outros efeitos deste período foram fundamentais para a trajetória institucional da FATMA.

Foi aí que se estabeleceu o marco da FATMA, como órgão regulador do meio ambiente, e do licenciamento, como instrumento de controle ambiental no estado. Foi nesse governo seu momento de maior visibilidade positiva junto à opinião pública e de demonstração de alguma autonomia institucional em toda a sua história. Embora no governo seguinte os programas e sua metodologia tenham sido praticamente abandonados, e por toda década de 90, visto que propostas de intervenção planejadas quase inexistiram, a imagem da FATMA como órgão regulador e sua

vinculação ao licenciamento ambiental não puderam mais passar despercebidos. Em alto grau, como já frisei, devido a mudanças no seu contexto de atuação.

É em grande medida devido a estes fatos contextuais que viria ocorrer uma inversão, pelo menos num sentido geral, na valorização das licenças ambientais para a dinâmica das atividades econômicas públicas e privadas. Como descreveu um funcionário de carreira da FATMA:

> [...] se na década de 80, quando iniciou o processo de licenciamento, até os idos de 93, 94 os órgãos corriam atrás dos empreendimentos para dar licença ambiental, hoje o processo é totalmente inverso, os empreendedores, eles correm atrás dos órgãos ambientais para obter o licenciamento ambiental (Entrevista, 21/12/2004).

Esta transição foi assimilada pela FATMA entre 1995 e 1998, na gestão de Vladimir Ortiz. Além de a maior parte das mudanças, apontadas acima, que levaram à maior procura pelas licenças ambientais terem se manifestado mais claramente neste período, é preciso considerar a crise pela qual a FATMA passou entre 1991 e 1994. Como já relatei, a primeira metade da década de 90 foi um período de grande instabilidade na FATMA em razão das denúncias de corrupção envolvendo funcionários, dos efeitos das primeiras baixas no quadro de funcionários, da excessiva troca de diretores e do início das indicações políticas para os cargos intermediários (gerências e coordenadores regionais) da instituição.[202] Todos estes fatos abriam a possibilidade e, de certa forma, exigiam mudanças na condução da instituição.

Nesse contexto, o gaúcho Vladimir Ortiz da Silva retornava à direção da FATMA trazendo em seu currículo o bom desempenho da passagem pelo órgão no período de 1987 a 1989, quando fora convidado para assumir o cargo pelo engenheiro Werner Zulauf, então Secretário de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Ortiz foi certamente um dos dirigentes com mais experiência na área ambiental que ocupou a direção da FATMA.[203] Além disso, comparado aos outros dois governos aqui analisados, o intermediário foi o de maior continuidade na direção da fundação, já que Ortiz foi o único dirigente no governo do PMDB.

---

[202] A percepção da falência operacional da FATMA já gozava de um certo consenso na opinião pública catarinense neste período. Esta percepção se baseava, principalmente, na inadequação da sua estrutura organizacional para responder aos primeiros sinais da crescente demanda por controle ambiental e do setor produtivo por licenças. O surgimento e a intensificação da atuação do Ministério Público, Polícia Ambiental, IBAMA e movimentos ambientais, além, é claro, do maior debate público sobre os problemas ambientais na primeira metade desta década, contribuíram sobremaneira para trazer a público a inoperância da FATMA. Sobre o assunto ver, por exemplo, as matérias Inoperância controla a FATMA e Poluição Hídrica é ameaça crescente, **Diário Catarinense**, 5/6/1994; Expressão (1993).

[203] O engenheiro civil gaúcho e especialista em Ecologia Humana Vladimir Ortiz da Silva foi companheiro de Zulauf na implantação do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA. Havia sido também Diretor do Departamento do Meio Ambiente do Rio Grande do Sul de 1981 a 1987 e presidente da Associação Brasileira de Entidades do Meio Ambiente - ABEMA de 1985 a 1987.

A continuidade não foi a única distinção da gestão de Vladimir Ortiz. O engenheiro foi o dirigente que mais parece ter tentado e conseguido fortalecer institucionalmente a FATMA. Num cenário em que o número de instituições atuando no campo ambiental só crescia enquanto a FATMA vinha perdendo espaço, esta tarefa implicava em tentar colocar a fundação novamente no centro dos acontecimentos no setor. Não seria exagero atribuir ao seu estilo e pretensões o fato de que nesta gestão ocorreram os maiores embates entre a FATMA e Ministério Público Federal e o IBAMA. Em sua gestão Vladimir Ortiz reuniu algumas condições que o diferenciavam da grande maioria dos demais diretores da FATMA no período estudado.

Primeiro, um elemento essencial para compreender a gestão de Ortiz era a sua boa relação com o secretário da SDM e com o governador. O dirigente era visto como alguém que "tinha força no governo"; em quem o governador confiava e com quem tinha uma ligação direta.

> [...] é que na FATMA tem uma questão: depende do presidente, porque [o Ortiz] tinha força no governo, se o presidente não tem força no governo a FATMA micha, se o presidente tem força no governo a FATMA consegue fazer um trabalho legal. Depende assim da confiança, de poder ligar para o governador ou para o secretário, se passar pelo secretário....fica difícil. Por isso a FATMA tem muitos altos e baixos e o Ortiz mudou muito a FATMA porque ele tinha um relacionamento com o governador, ele tinha confiança nele (Entrevista, ex-funcionária da FATMA, 3/11/2004).

Essa proximidade não se devia apenas ao fato de Vladimir Ortiz ter sido conduzido ao cargo pelo partido do governador, o PMDB. Como ele mesmo declarou

> [...] sempre a relação do gestor com o governador, ela é um fator dos mais importantes. Por quê? Não é porque tu és amiguinho do rei que tu vais ganhar mais. É só que se tu tens condição de informá-lo, ele começa a ter outra imagem do que aquilo ali representa. Eu adotei um procedimento, à época, e eu não posso reclamar porque nós ganhamos muita coisa, porque eu tinha uma relação muito próxima do governador, e eu ia explicando. E ele começou a perceber que aquilo ali é importante. Ele já tinha uma percepção mas começou a ficar mais ainda e eu em todos os eventos, eu adotava, taticamente, de levá-lo. Por exemplo, a entrega da licença da via Expressa Sul [Florianópolis]. O governador que entrega com um ato no palácio, etc e tal. A licença da BR [duplicação da BR101]: o governador entrega. Então ele se achava o importante do processo. [...] Por isso que eu acho essa relação muito importante. Tem dirigente de órgão que não tem essa penetração e daí realmente fica no final das prioridades (Entrevista, 10/11/2004).

O segundo traço marcante da gestão de Ortiz foi a sistemática recorrência à publicidade. Ele é lembrado como um dos poucos dirigentes da FATMA que "sabia fazer bem publicidade", de vender uma imagem de órgão técnico, de resultados, que "FATMA está fazendo" (Procurador do MPF, 01/12/2004). "A FATMA depende do que ela faz, então ele [Vladimir Ortiz] mudou a forma de fazer e a FATMA começou a aparecer" (Entrevista, ex-funcionário da FATMA, 3/11/2004).

Grande parte do esforço do diretor da FATMA era no sentido de projetar uma nova imagem da FATMA de órgão forte. [204]

> a gente se preparou e [...] fundamentalmente a gente trabalhou muito para divulgar as atividades da instituição. Por que isso? Para mostrar que havia um órgão responsável. Porque, senão, as pessoas ficam fazendo as coisas ilegalmente, então era para mostrar que tinha um órgão forte na gestão da questão ambiental (Entrevista, 10/11/2004).

Ortiz, mais do que qualquer outro dirigente, usou sistematicamente a mídia para promover os feitos da FATMA. Em diversos artigos assinados, notas inseridas em periódicos, publicações comemorativas, o crescimento no número de emissões de licenças era anunciado e reforçado. Entregas de prêmios, de licenças de grandes obras e avaliações públicas de EIA/RIMA recebiam ampla cobertura da imprensa.[205] A busca de informar uma certa política de resultados também está estampada nos relatórios anuais de atividade da FATMA. O período de Ortiz é o único em que estes relatórios são confeccionados anualmente e seguem algum padrão de apresentação. Ano a ano eram acentuados o crescimento na emissão total de licenças e a prioridade do governo dada à participação da comunidade nas decisões por meio das avaliações públicas de relatórios de impacto ambiental de grandes obras.

> Realmente nós nos expusemos mais e sofremos mais críticas também porque quanto mais tu te expões mais criticado tu és. Muita gente achou muito bom, mas o número de críticas aumenta significativamente. [...] Nós recebemos muitas críticas ao processo de abertura à participação através das audiências públicas, mas eu argumentava com o governador que seria melhor a exposição inicial, tomar uma posição e receber os tiros pela frente do que por trás, depois ter que se comprometer aprovando os projetos. A exposição política era maior, mas desgastava menos o órgão. O governador concordou em abrir (Entrevista, 10/11/2004).

Foi também na sua gestão que o Troféu Fritz Müller foi reativado. Lançado em 1982 e com duas outras edições em 1985 e 1987, o troféu era uma premiação oferecida a pessoas físicas e jurídicas que "trabalham para a preservação ambiental". Entre 1996 e 1998 foram lançadas três edições consecutivas da premiação, adicionadas, inovadoramente, de menções honrosas. Em datas alusivas ao aniversário da FATMA, nas três edições, foram entregues mais de oitenta premiações a

---

[204] Em 1996, ao completar 21 anos de existência, a sua "maioridade", a logomarca da FATMA foi trocada com o intuito de "implementar uma nova visualização demonstrando uma dinâmica mais moderna" da fundação (FATMA, 1997). Em 1996 também foi lançada a "Home-Page" da FATMA. Com o título "FATMA: reciclagem para assumir a maioridade" em 1996 era lançada uma edição especial do periódico Expressão, especializado em temas empresariais, em comemoração aos 21 anos da FATMA (Expressão Especial, 1996).

[205] Conferir, por exemplo, além da citação anterior, Fatma analisa pedidos e concede licença ambiental. **A Notícia**, p. 9, 30/12/1996; FATMA, **Indústria e Comércio**, p. A-4, 12/6/1996; Viva a Floresta Viva e Viva o Campo geram ações na área ambiental. **Indústria e Comércio**, A-13, 03/09/1997; Licenciamento ambiental pode ter prazo maior. **O Estado**, 17/10/1997, p. 8.; Ortiz, Vladimir. Fatma, 21 anos. **Diário Catarinense**, p. 3, 31/7/1996; **Revista Empreendedor**, p.22, jul. de 1996; O dia do meio ambiente, **Diário Catarinense**, p. 3, 5/6/1993; Refazendo a Política Ambiental, **Diário Catarinense**, p. 3, 15/08/1992.

empresas, pessoas e organizações ambientalistas, entre troféus e menções honrosas. Para cada uma das edições do troféu, foi feita uma edição especial da revista empresarial Expressão, em parceria com a fundação. Nestas, o governador, o secretário de meio ambiente e o diretor da FATMA enalteciam o êxito das políticas de governo através da implementação pelo setor produtivo de sistemas de controle da poluição e do grande trabalho realizado pela FATMA. Empresas premiadas apresentavam os seus "cases" vencedores e, em páginas pagas, ratificavam o seu compromisso com o desenvolvimento sustentável, e muitas, também, parabenizavam o desempenho da FATMA.[206] Enfim, a FATMA se projetava regionalmente como integrante/animadora de um fenômeno mais amplo: a conversão ambiental do empresariado. O acontecimento era um elemento complicador na medida em que tornava mais complexo e contraditório o atendimento das expectativas desse setor com a demanda de um papel mais ativo do órgão ambiental na regulação ambiental. Este problema será objeto do capítulo 9.

A proximidade com o governador e o secretário do meio ambiente e o uso intensivo da publicidade e da mídia foram atributos essenciais no esforço de tentar recuperar a imagem da FATMA e alargar a sua capacidade institucional.

6.1 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO NOVA FONTE DE PODER

Vladimir Ortiz poderia mais facilmente ser enquadrado, segundo Viola e Boeira (1990), no "padrão Zulauf" [207] de atuação do ambientalismo de estado brasileiro, caracterizado pela opção na modernização do sistema produtivo através da adoção de tecnologias "ecologicamente sustentáveis". Este padrão, aliás, se mostrava claramente presente na proposta dos programas

[206] Por exemplo, na edição especial de 1996 da revista Expressão, pode-se ler "A FATMA fecha mais um ano no verde. Nestes vinte anos, a FATMA nos apresenta o resultado de um trabalho sério, feito com muita dedicação. Esses resultados são garantia de um futuro cada vez mais verde"; "Algumas das fotos de florestas que você está vendo nesta revista só foram possíveis porque existe a FATMA"; "A FATMA é ótima".

[207] De acordo com Viola e Boeira (1990, p. 58-59), é possível distinguir durante a década de 80 três padrões de atuação no ambientalismo de estado brasileiro. O padrão Zulauf que "enfatiza a mudança no sistema produtivo, guarda forte confiança tecnológica ecologicamente sustentada e simpatia pela "hight-tech", seu principal êxito está na drástica redução da poluição da cidade de Cubatão- SP; é unidimensional, havendo pouca preocupação com a conservação dos ecossistemas naturais; representa a modernização técnica e não modelo auto-eco-organizativo, havendo condescendência com o vazio ético [...]". Os outros dois são o intermediário",voltado para a defesa dos ecossistemas naturais e sociais e o "Nogueira Neto" que prioriza a defesa de unidades de conservação e "expressa uma cultura patrimonialística no ambientalismo de estado"..

ambientais concebidos e implantados em Santa Catarina por Zulauf e Ortiz no final da década de 80.

Ortiz, como quase todos os demais ex-diretores da FATMA, assumiu a missão política consagrada de atualizar o discurso institucional descaracterizador do caráter essencialmente regulador do órgão, amenizando a sua face repressora das atividades econômicas. Face esta, de tempos em tempos, eufemisticamente reproduzida e exorcizada no caráter "policialesco" da FATMA, sempre apresentado como um desvio de conduta, de excessos indevidos ou desnecessários.

No novo paradigma reservado à FATMA, ela se apresentava não só como parceira nos esforços da retomada econômica no estado, mas como um dos instrumentos fundamentais para alcançar o objetivo maior do governo Paulo Afonso de "construir um Estado de Qualidade". Fazendo coro com o lema do governo, a FATMA se propunha a criar um "Estado de Qualidade Ambiental" implantando um novo modelo de gestão ambiental (Expressão Ecologia/FATMA, 1998).

Este novo modelo, fruto da "reciclagem da FATMA", propunha uma redefinição no seu papel de guardiã do meio ambiente, o qual pode ser resumido nas seguintes posturas anunciadas reiteradamente por Vladimir Ortiz ao longo de sua gestão.

Pela primeira vez enfática e sistematicamente um governo e a direção da FATMA assumiam discursivamente que estaria superado o antagonismo entre crescimento econômico e preservação ambiental. Como um grupo de grandes empresas catarinenses e brasileiras havia demonstrado na primeira parte da década de 90, com a adoção de tecnologias de menor impacto e sistemas de gestão ambiental, a preservação ambiental não era mais apenas uma exigência do Estado. O "desenvolvimento sustentável", síntese desta harmonização, já era uma realidade e, portanto, exigia novas percepções.

Os conflitos entre ambientalistas e empresários haviam sido substituídos pelo consenso, pois não existiria mais "aquela posição maniqueísta, que considerava todo ecologista 'santo' e todo empresário 'demônio'. Agora o objetivo de ambos é o do bem comum" (Ortiz, 1996, p. 21). Esse também era o caso para a relação entre o órgão regulador e o setor produtivo: "eu acho que o ponto mais importante que a gente procurou imprimir naquele período foi o de quebrar o ícone que existe de que o empreendedor é o degradador, é o poluidor, e o órgão é o deus da coisa." (Entrevista, 10/11/2004). Ao comentar sobre a importância do Prêmio Expressão de Ecologia em 1996, Ortiz afirmava que

> Eles [os empresários] percebem nesta premiação tanto a necessidade de cada vez maior de melhoria da qualidade ambiental, pela qual também são responsáveis, quanto uma vantagem competitiva possível com relação aos custos, por meio de métodos de produção com menos desperdícios e pelo marketing ecológico. Isso se coaduna com a política ambiental desenvolvida neste governo, que substitui a prática conflitiva e policialesca por ações em busca de sustentabilidade (Expressão Ecologia, 1997, p. 4).

Desta forma, sem conseguir ocultar totalmente o estigma desconfortável de órgão regulador, mas minimizando-o, no "novo modelo de gestão ambiental" a FATMA assumia para si a função de avalizadora do crescimento econômico "sustentável" por meio do licenciamento ambiental. Em seu ultimo relatório de atividades, a gestão de Ortiz resumia assim sua experiência:

> O desafio da FATMA foi o de ser um órgão ambiental voltado a parceria com os setores produtivos catarinenses. A fiscalização é imprescindível, mas temos que avalizar um crescimento sustentável. [...] A FATMA privilegiou os resultados em detrimento de adoção de penalidades no relacionamento com as empresas potencialmente causadoras de degradação ambiental. [...] A Fundação do Meio Ambiente, em parceria com a comunidade catarinense e os setores produtivos, conseguiu implantar nestes quatro anos um novo modelo de gestão ambiental, mudando os paradigmas do meio ambiente de Santa Catarina, buscou o desenvolvimento sustentável (FATMA, 1998b, p.47).

Portanto, ao tentar apagar os rastros de sua negatividade, tentava-se forjar uma função social positiva para a sua existência no bojo da onda da versão capitalista de desenvolvimento sustentável que se conformava. A ênfase no caráter cooperativo e parceiro e a respectiva negação de sua atribuição repressiva coadunavam com as orientações ideológicas liberais em alta no estado, no país e em boa parte do mundo naquele período. Obviamente que esta "nova postura" não era apenas resultado de uma adequação oportunista à nova situação em que o mercado assumia a posição de protagonista das soluções dos problemas ambientais – proposta da modernização ecológica - mas também da histórica fragilidade institucional da FATMA. Como o próprio Ortiz admitiu, as mudanças implementadas em sua gestão aconteceram "em função do *status quo* existente, e que permanece, do subdimensionamento da instituição para fazer frente ao desafio que existia e que continua persistindo" (Entrevista, 10/11/2004).

É interessante notar que, em seu discurso, Ortiz tentar imprimir uma imagem a respeito do papel do Estado na regulação ambiental muito próxima da preconizada pela modernização ecológica. Isto fica evidente na reiterada ênfase dada ao propósito de conciliar o crescimento econômico com a resolução dos problemas ambientais e à crença na colaboração e cooperação e no consenso. A fé na adaptação tecnológica e na economia de mercado como precursores da qualidade ambiental, por outro lado, também refletia a tentativa de construção de legitimidade num contexto que favorecia uma posição coadjuvante para o Estado, mas ainda indispensável.

Do ponto de vista mais pragmático, a resposta dada ao 'subdimensionamento institucional' no contexto descrito podia ser resumida nos objetivos da consolidação de convênios com outros órgãos nacionais e internacionais, na descentralização e na busca efetiva de licenciamento do maior número de atividades e empresas (FATMA, 1998a). Na seqüência, tratarei das ações implementadas na FATMA, principalmente na gestão de Vladimir Ortiz, que reforçam a tese da focalização institucional no licenciamento ambiental.

Na mudança de orientação do órgão, o licenciamento ambiental não foi percebido apenas como uma forma de atender as demandas crescentes pelo documento e de projetar uma imagem da existência de um órgão regulador forte, mas também como uma estratégia para fomentar e ampliar a base de recursos da FATMA. Já no início da sua gestão, Vladimir Ortiz tentou vender a idéia da cobrança de uma taxa baseada no princípio poluidor-pagador, seguindo a organização das bacias hidrográficas.[208] Era uma tentativa de financiar a combalida política ambiental no estado que, no final do governo Kleinünbing, vivia um dos momentos de maior crise na década. Contudo a tentativa de implantar um instrumento econômico na política ambiental não vingou porque o "governo achou que politicamente seria um custo a mais [para as empresas] e segurou" (Entrevista, 10/11/2004). Maior sucesso na busca do "auto-sustento" da FATMA teve a estratégia de incrementar o número de emissões de licenças ambientais.

Foi na instância gerencial que a intenção de incrementar a emissão de licenças, através do enfrentamento do caos do sistema de licenciamento ambiental encontrado, ficou mais explícita. No primeiro ano da gestão foi elaborado um diagnóstico dos instrumentos de licenciamento ambiental com vistas a "aprimorar os instrumentos existentes, estabelecer procedimentos e rotinas visando a padronização das atividades e definir as alterações a serem efetuadas face as modificações havidas na legislação ambiental estadual e federal." (FATMA, 1996, p. 14). Nesta gestão também foram implantados sistemas de controle de desempenho dos setores, algo inédito e que permitia o acompanhamento da produtividade e fornecia subsídios para a alocação de recursos.[209]

---

[208] Conferir em Presidente da Fatma anuncia nova política do pagador-poluidor. **A Notícia**, p. 3, 13/1/1995; FATMA anuncia a criação de comitês para despoluir rios. **A Notícia**, p. A-10, 12/5/1995.

[209] "(...) o desempenho foi relativamente bom porque a gente estabeleceu um mecanismo gerencial, até meio empresarial, com a avaliação de desempenho da própria instituição. Porque a FATMA é regionalizada, então o licenciamento, às vezes, tinha regionais ou mesmo a sede que tinham (em todas as atividades) um desempenho maior e os outros não tinham qualquer desempenho, ou era muito pequeno. Então estabelecemos um modelo de acompanhamento disso com planilhas de avaliação e a alocação dos recursos, até para as regionais e para os setores, era proporcional ao desempenho. Isso deu uma avaliação muito interessante porque tinha o desempenho pessoal dos técnicos. Às vezes o técnico de uma área de licenciamento licencia um ou dois empreendimentos em um ano enquanto outro licencia 40, 50" (Vladimir Ortiz, entrevista,10/11/2004).

A intenção de aumentar o número de licenças emitidas contou ainda com a redução do prazo de renovação das licenças operacionais, em geral as emitidas em maior número. Mesmo após a aprovação da Resolução do CONAMA 237 de 1997, que ampliava o prazo de validade das licenças, a FATMA continuou definindo como prazo de validade para renovação um ano. Com isso, procurava-se, além de aumentar a arrecadação, compensar a inexpressiva atividade de fiscalização do órgão:

> De alguma forma nós adotamos isso aí também [aumentar a arrecadação através do licenciamento]. Não vou esconder porque realmente necessitava ter condição até para fiscalizar. Como os recursos eram muito escassos, então aumentava a produtividade do licenciamento para tu teres condição de fiscalizar mais facilmente, ter recursos para isso (Vladimir Ortiz, entrevista,10/11/2004).

A gestão de Ortiz se beneficiou de um maior número de convênios importantes entre a FATMA e outras instituições[210] Eles foram fundamentais para equipar a fundação, renovar a frota de veículos e aumentar a capacidade laboratorial, permitindo o acesso a outras tecnologias que contribuíram direta e indiretamente para fortalecer o sistema de licenciamento ambiental.

Independente do sucesso, ou, na maior parte dos casos apesar do fracasso das iniciativas desse período, ocorreu um impressionante crescimento na emissão de licenças ambientais. Os resultados das mudanças de enfoque já foram sentidos no primeiro ano da gestão no substantivo acréscimo na emissão de licenças ambientais.

> O Licenciamento Ambiental, uma das principais atividades da Fundação do Meio Ambiente, teve um grande incremento neste ano de 1996, em 1995 teve quase 100% de incremento em relação a 1994 e, neste ano chegou a 309 % em relação a 1994. Em função da nova perspectiva do governo de buscar o desenvolvimento sustentável, privilegiando o licenciamento ambiental ao invés da aplicação de multas (FATMA, 1997a, p.33).
>
> Prosseguindo num trabalho intenso para efetivamente buscar o desenvolvimento sustentável em Santa Catarina sabendo que desta foram estamos oportunizando a abertura de novo empregos e maiores rendas, a Fundação do Meio Ambiente expediu somente neste ano 3.387 Licenças Ambientais, vem, portanto, a cada ano batendo recordes. Atingiu em apenas três anos, neste governo, à 7.774. Expediu também neste período centenas de Licenças Ambientais para grandes obras, tornando os processos ágeis e transparentes (FATMA, 1998b, p. 46).

De fato, embora o crescimento de licenças tenha sido sistemático e expressivo de 1983 a 2002 (aumentou cerca de 41 vezes), foi na gestão Ortiz que ele foi mais acelerado: cerca de 300% (Gráfico 10) Mais relevante do que isso foi o impacto do aumento da emissão de licenças na estrutura financeira da FATMA. Só neste período de governo a participação da arrecadação com

[210] Os mais importantes programas nesse sentido foram Projeto Mata Atlântica /PNMA I (1991-1997), Projeto Microbacias/BIRD (1991-1996), Programa da Gestão Integrada dos Ativos Ambientais/ PNMA II (1995-2002) e o Projeto de Recuperação de áreas Degradadas pelas Atividades de Mineração do Carvão no Sul do Estado em convênio com a Agência de Cooperação Técnica Japonesa – JICA (1995-1998).

licenças ambientais nas receitas da fundação subiu de 7% para 42%. Portanto foi nesta administração que a prestação de serviços via licenciamento alcançara uma escala a ponto de ser percebida como real fonte alternativa aos recursos, crescentemente reduzidos, repassados pelo tesouro estadual.[211]

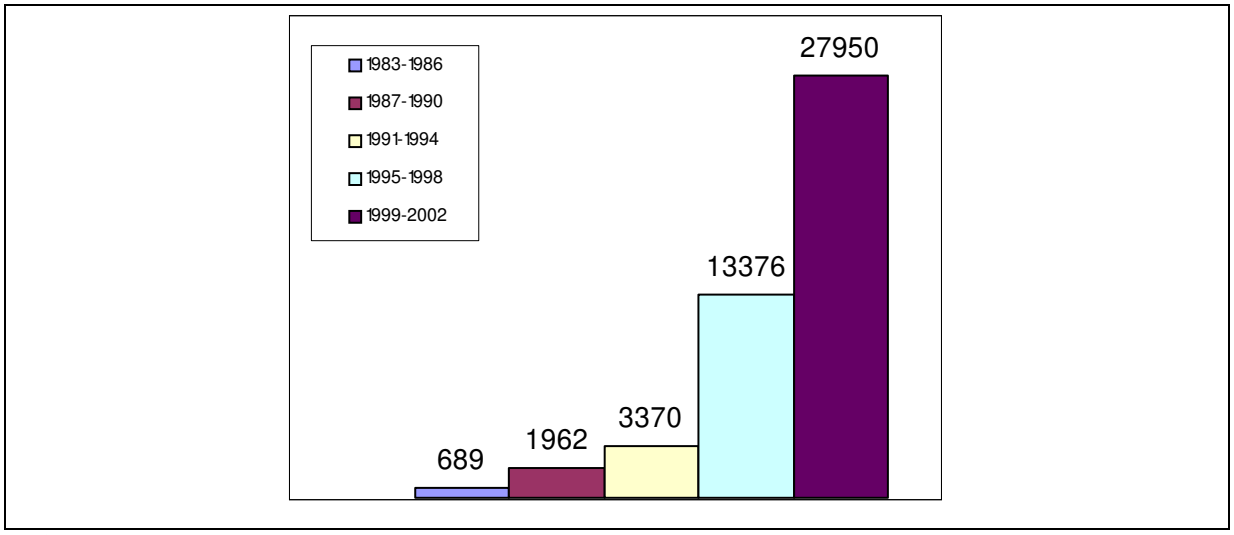


Gráfico 10– Número de licenças ambientais emitidas pela FATMA, por período de governo, 1983 - 2002
Fonte: Elaborado pelo autor com base em ABEMA (1993); FATMA (1983, 1986, 1994b, 1997); Brasil (2001); Santa Catarina (2003).
* Foram considerados todos os tipos de licenças (prévia, de instalação, operacional) para atividades industriais, urbanas e rurais, inclusive autorizações para corte de vegetação e certidões de regularização.

O sucesso do desempenho financeiro a partir de 1995 levou a FATMA a ser citada como exemplo. Celebrado pelos analistas do Tribunal de Contas do Estado, os resultados que sinalizavam para o autofinanciamento eram tratados como modelo a ser seguido pelas demais instituições estaduais no contexto do desinvestimento público.[212] As mudanças na estrutura de financiamento da FATMA nesse período pareciam realizar uma antiga expectativa de autonomia financeira das fundações. Obviamente, autonomia esta mais valorizada nos períodos de crise fiscal e cortes orçamentários, quando poderia servir de "case" positivo de engenhosidade num cenário

[211] "Na atual gestão, a Fundação do Meio Ambiente redefiniu o seu modelo gerencial. Grande parte do seu custeio é absorvido com recursos próprios. Busca-se, portanto, um contrato de gestão para que possa-se sustentar integralmente a partir do desenvolvimento de suas atividades" (FATMA, 1998).
[212] Por exemplo, no relatório de 1995 afirmava-se "Somente a FATMA teve um percentual significativo de receitas próprias que foram oriundas de Receita de Serviços, principalmente de Licença Ambiental (p.130); Em 1999: "A FATMA repetiu seu desempenho obtido em 1998, apresentando o melhor índice de representatividade de receitas próprias (1,0) [o que queria dizer que a FATMA em 1998 e 1999 arrecadou, ineditamente, através da prestação de serviços, um valor equivalente ao repassado pelo tesouro do Estado]" (Santa Catarina/Tribunal de Contas do Estado, 1995,1999, 2000).

em que se contar com recursos orçamentários já não era uma opção. A arrecadação das taxas de licenciamento continuou crescendo nos anos seguintes, à medida que foram se mostrando viável e relativamente independente e, até certo ponto, desejada pelos governos e forças políticas.

Um último aspecto pelo qual também a focalização no licenciamento ambiental se manifestou foi no crescimento da importância organizacional do setor responsável pela atribuição, o que pode ser verificado em algumas mudanças na estrutura administrativa e na concentração de pessoal dentro do órgão. Foi nesta década que o controle da poluição foi elevado ao nível de diretoria com a criação da Diretoria de Controle da Poluição Industrial, Rural e Urbana em 1991 (Figura 3).

Em 1998, a agência japonesa JICA, chamando a atenção para algumas distorções na alocação do quadro de funcionários da FATMA, apontava a excessiva concentração de funcionários na sede e nas atividades de licenciamento. Segundo o relatório, cerca de 50% dos membros efetivos da FATMA estavam enquadrados como técnicos de controle ambiental e essencialmente envolvidos na área de licenciamento ambiental. Os outros 50% trabalhavam em atividades administrativas, inspeção, fiscalização, pesquisa e aplicação da legislação ambiental etc (JICA, 1998). Um índice bem elevado se comparado, no mesmo período, a outros órgãos estaduais de controle da poluição como os de São Paulo (40%), Rio Grande do Sul (30%) e Paraná (30%). Havia a agravante de que, dos três estados, apenas no Paraná, tal qual em Santa Catarina, o órgão licenciador também detinha a atribuição de administrar as unidades de conservação (Brasil, 2000).

Foi também nesta década que os escritórios regionais, antes subordinados ao diretor geral, começaram a responder ao diretor de controle da poluição. Isto indicava o aprofundamento da especialização das unidades da FATMA nas regiões industrializadas, mais do que no controle da poluição, na emissão de licenças. A Diretoria de Controle da Poluição tornara-se no decorrer da década de 90 o "coração" da FATMA (Entrevista, funcionário da FATMA, 21/12/2004). Este e outros depoimentos se justificavam não só na relevância interna que o setor havia assumido - como fonte de recursos, de maior concentração de técnicos - mas pelo prestígio conquistado com a maior importância e visibilidade pública das licenças ambientais. A comunicação entre o governador e o diretor de controle da poluição tornou-se mais freqüente,[213] principalmente,

[213] Segundo um integrante de uma organização não-governamental, a importância da Diretoria de Controle da Poluição era tamanha em 2003 que o governador havia oferecido o cargo de diretor geral da FATMA a um político de um pequeno partido da base de apoio ao governo, sob a condição de que o diretor de controle da poluição fosse indicado e só prestasse contas diretamente ao chefe do executivo estadual (Entrevista, 23/07/2003).

quando no loteamento dos cargos de confiança da FATMA a direção geral do órgão era ocupada por pessoas não pertencentes ao partido do governador.[214]

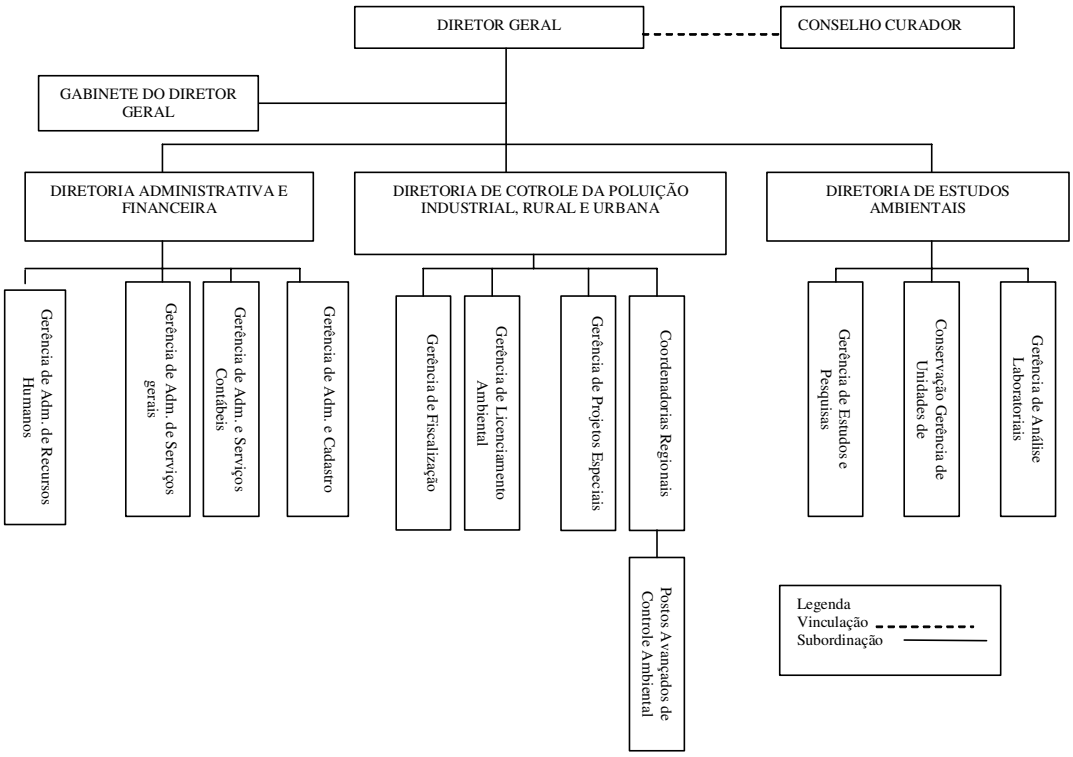


Figura 3 – Organograma da FATMA
Fonte: Santa Catarina (2002b)

Crescentemente a instituição dependia do desempenho do setor em suas relações com o meio político e econômico. Era ali que as tensões em torno da liberação ou não das licenças, ou de seu posterior questionamento, acirravam-se. Justiça, Ministério Público, governo, deputados, prefeitos, atores econômicos, movimentos ambientais, mídia e a opinião pública em geral passaram a reportar-se à FATMA devido às ações dessa diretoria e gerência. A Diretoria de Controle da Poluição e, dentro desta, a Gerência de Licenciamento Ambiental haviam se tornado não só o coração, mas também o centro nervoso da FATMA.

[214] Isto ocorreu, sobretudo, nos governos Kleinünbing e Amin, quando técnicos da FATMA ligados ao partido do governador dirigiram a Diretoria de Controle da Poluição (Entrevista, ex-diretor da FATMA, 06/11/2004).

A gestão de Ortiz é relevante porque parece ter sido nela que a autonomia e a capacidade de ação da FATMA chegaram mais próximos do limite. Também pode ser uma evidência de que os integrantes de uma instituição podem modificar e alargar a margem de manobra da instituição, e que, portanto, o seu desempenho não é apenas resultado do jogo de forças externas.

Ortiz inaugurou a introdução simbólica do órgão regulador ambiental catarinense na era da modernização ecológica. Ao pregar o consenso, a parceria, celebrar a economia de mercado e o papel quase coadjuvante do Estado no enfrentamento dos problemas ambientais, o dirigente da FATMA incorporou retoricamente os elementos do programa da Modernização Ecológica. A tentativa de modernizar a FATMA, alinhando-a à onda de fatores externos favoráveis a um maior controle ambiental, todavia, numa análise mais ampla, pouco passou de uma caricatura do programa da modernização ecológica.

A projeção da FATMA como "órgão forte do meio ambiente" era de vidro. Sustentava-se mais na capacidade retórica e penetração na mídia de Ortiz, nas prerrogativas legais de licenciamento, despertadas e ativadas pela nova onda de procura do documento, e menos por uma reestruturação e fortalecimento material e humano da fundação. No limite, Ortiz também pode ser considerado um "fator" externo que, de certa forma, rompeu temporariamente a trajetória errante do órgão. Ele representou a gestão mais pró-ativa da FATMA nos anos 90, um intervalo intermediário de relativa estabilidade entre outros dois de instabilidade e crises.

O ponto mais importante a se extrair dessa gestão, contudo, é a mudança ocorrida com a focalização no licenciamento ambiental. Sem dúvida, ela foi mais perene e com profunda repercussão na atuação da FATMA. Como dito, as licenças ambientais se tornaram a base de sustentação material de mudanças nas fontes de recursos, na estrutura e nas relações internas de poder na FATMA. Embora os sistemas de controle de desempenho e a intensificação na publicidade, marcas registradas da gestão Ortiz, tenham, em grande medida, sido abandonadas no governo seguinte, o licenciamento torno-se a mais importante fonte de recursos e de vínculos com o contexto político, econômico e social. Havia se consolidado como a sua atribuição de maior visibilidade pública do órgão ambiental.

Como retomarei no próximo capítulo, a licença ambiental foi deslocada do anonimato e marginalidade para o centro das relações entre o Estado, economia e movimentos ambientais. E, o que é mais importante, levando a reboque a FATMA para o centro de importantes decisões no cenário político estadual num período de redução da capacidade reguladora do Estado.

No entanto a valorização e focalização institucional do licenciamento ambiental e as suas principais implicações para a capacidade institucional da FATMA só podem ser compreendidas quando relacionadas a outro fenômeno ascendente na década de 90: o aprofundamento da politização patrimonial.

7 DA PARALISIA À CAPTURA: A PROJEÇÃO DA FATMA E AS NOVAS RESTRIÇÕES SOB A POLITIZAÇÃO

Um fato novo nas explicações da debilidade da FATMA foi a recorrente referência, em entrevistas e matérias de periódicos do final da década de 90, ao caráter "muito político", ou do órgão público "mais político" do setor ambiental. Com isso, genericamente, pretendia-se retratar o excesso de interferência de atores políticos e econômicos, ou o particularismo privatista, em sua atuação. Reconhecia-se, portanto, no alto grau de subversão de preceitos legais e técnicos em favor de interesses pontuais, uma das principais razões de sua incapacidade institucional.

Embora a politização não fosse um fenômeno novo na FATMA, a proporção que assumiu nos anos 90, mais significativamente após sua metade, indica que a proliferação da "gramática clientelista" (Nunes, 1997) trouxe importantes mudanças para o desempenho da fundação.

Fechando o ciclo de mudanças eleitas para demonstrar a atuação do órgão ambiental catarinense na década de 90, destaco, respectivamente, neste e no próximo capítulo, o que considero dois fenômenos síntese desse novo padrão nas feições do teor da politização e da crise institucional da FATMA: a captura institucional e o cartorialismo ambiental. Para tanto, nesta seção, resgato algumas passagens da politização na história da FATMA, apontando, em seguida, novas expressões dessa politização e suas conseqüências gerais para a sua capacidade institucional.

Conforme exposto anteiormente, a politização patrimonial aqui é entendida como o predomínio de critérios privados movidos por interesses de grupos e indivíduos organizados em partidos políticos ou não, na apropriação dos meios administrativos e nas decisões centrais de uma instituição. Obviamente que isto não quer dizer que o predomínio de critérios burocráticos/legais e tecnocráticos não signifique um tipo específico de orientação política das instituições estatais. Mas, como estou convencionando, para fins analíticos, esta orientação é mais funcional às sociedades capitalistas modernas e também às demandas democráticas. Uma atuação institucional mais racional, impessoal e eficaz é uma clássica reivindicação dos movimentos sociais e da sociedade em geral, sobretudo em países como o Brasil, onde o autoritarismo e a desigualdade social tornam a garantia de direitos fundamentais pelo Estado uma realidade percebida como distante e improvável. É justamente o alto grau de politização que denota uma situação de captura institucional.

Assim, a colonização patrimonial da administração pública não é um problema localizado da FATMA ou do setor público catarinense. Antes, são elementos constitutivos do Estado brasileiro. O caráter histórico deste fenômeno faz com o mesmo assuma diversas formas ao longo do tempo. O aprofundamento da politização da FATMA nos anos 90 deve ser entendido, pois como resultado de processos mais amplos que assolaram o setor público brasileiro nas últimas décadas. Pelo menos, três poderiam ser as razões que favoreceram a maior politização da administração pública nas últimas décadas, quais sejam: as mudanças constitucionais de 1988, a crise e sucateamento do Estado brasileiro no contexto de ascensão das teses neoliberais e o processo de redemocratização.

A FATMA foi criada em um período em que a administração indireta e paraestatal era vista como uma forma de contrapor os vícios patrimoniais da administração direta, dando mais autonomia e agilidade ao Estado. A tendência estatizante[215] da Constituição de 1988 reverteu essa autonomia, estabelecendo o regime jurídico único para os servidores e a subordinação das fundações às mesmas normas e regulamentos da administração direta. Essas mudanças constitucionais, assim, teriam representado um "retrocesso burocrático", nivelando por baixo ao colocar a administração indireta sob a mesma lógica da direta, historicamente vista como retrógrada (Bresser Pereira, 2001; Castor, 2000). Pelo menos no caso das fundações, estes retrocessos devem ser relativizados. A autonomia operacional e financeira raramente passou de letra morta, seus principais dirigentes e seu escasso orçamento sempre estiveram sujeitos à aprovação dos governos. Na prática, recursos como a dispensa de concurso público e outros instrumentos, que caracterizavam sua autonomia financeira e operacional, favoreceram, largamente, práticas clientelistas (Castor, 2000). Como mostrarei no caso da FATMA, se a reforma constitucional fechou algumas portas a estas práticas, abriu outras.

As décadas de 80 e 90 representaram um período de grande turbulência institucional. Crises fiscais, políticas, econômicas e sociais, e por que não ambientais, foram se sucedendo e sendo enfrentadas segundo duas principais linhas de ação: a democratizante e a liberalizante. Ambas tinham em comum o requisito de reorganizar a máquina estatal, mesmo que nem sempre na mesma direção. Embora os governos do período tenham se revezado na promessa de reformar a administração pública em busca de maior eficiência, a prática mostrou o oposto. A priorização

[215] Refletindo um complexo equilíbrio entre as forças liberais e estatizantes em conflito, as reformas preconizadas na Constituição Federal de 1988 resultaram num processo ambíguo de centralização e descentralização administrativa (Ribeiro, 2002).

política do equilíbrio fiscal, enfim, o compromisso ideológico com o ideário neoliberal, sobretudo na década de 90, promoveu o maior desmonte do patrimônio estatal (público) de todos os tempos[216]. Ainda que se tenha tentado implementar reformas no país inspiradas em métodos empresariais - o gerencialismo ou pós-burocracia (Martins, 1997b, Misoczky, 2004)-, efetivamente o que se observou foi uma grande desorientação e desmonte da máquina pública. O abandono do planejamento e a adoção das regras de mercado como norteador das ações estatais não só restringiam o campo da decisão política, como impossibilitavam a articulação das políticas públicas. Desse modo, operava-se e legitimava-se o desmonte do Estado. Este movimento de difamação, desorientação e sucateamento da máquina estatal, conjugado à inexistência de mecanismos efetivos de controle social das instituições públicas, criaram uma situação propícia para a maior politização patrimonial. É possível mesmo dizer que os interesses privatizantes neoliberais e patrimoniais tinham afinidades eletivas ao combater um Estado mais autônomo e capaz de garantir direitos sociais e ambientais coletivos (Chauí, 2000).

Um outro ponto, diretamente relacionado ao indicado acima, e que favorecia a continuidade e o aprofundamento da politização da administração pública no Brasil foi, de forma aparentemente paradoxal, a redemocratização. A instabilidade do sistema partidário, o multipartidarismo e a maior necessidade de alianças para concorrer nas eleições e fazer governos conduziram a um maior loteamento e instrumentalização da máquina pública como objeto de barganha entre as forças políticas. A melhor expressão disso foi a larga presença de um imperativo fisiológico de governabilidade nas tentativas de reformas e modernização da administração pública brasileira após a abertura democrática:

> Os desafios de resgatar a capacidade burocrática pública em formular e implementar políticas sociais e direcionar a administração pública para a democracia foram sobrepostos pelo *imperativo* em tornar a administração pública um instrumento de governabilidade, loteando áreas e cargos em busca do apoio político necessários à superação das dificuldades de instabilidade política na transição (Martins, 1997b, p.179).

Assim, a "gramática clientelista" (Nunes, 1997), com todos os seus efeitos deletérios sobre o estoque de recursos públicos, teria se expandido dentro da administração pública com a democratização. A questão de fundo, e mais relevante, é que a experiência recente apenas

[216] Apoiado nas análises de Santos e Ribeiro (1993), Marins (1997b, p.179) descreve este desmonte como um processo de "desmodernização": "[...] o avanço da crise econômica impôs a prática de ajustes conjunturais na economia e a adoção de um modelo de ajuste do setor público de natureza predominantemente fiscal que resultou numa fase de intensa desmodernização, ou seja, uma quase completa desarticulação do sistema de formulação e implementação de políticas públicas, sucateando a *intelligentsia* administrativa do Estado e o patrimônio social constituído em períodos anteriores, parcialmente dilapidado pelas políticas compensatórias de cunho demagógico".

confirma uma tendência histórica da relação entre política e burocracia na trajetória modernizante da administração pública brasileira. Esta tendência seria representada por um "difícil dilema, que colocaria de um lado a administração racional e técnica, associada aos regimes fortes e autoritários e a administração politizada, deficiente e desmoralizada, que parecia ser um atributo da democracia e da participação social" (Schwartzman, 1987, apud Martins, 1997b, p.180).

Em seu ensaio "A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira", Martins (1997b) vê neste dilema a existência de uma modernização dissociativa no Brasil, onde "a construção burocrática é tendencialmente obstaculizada pela política". É nesse sentido que, considerando a trajetória da modernização da administração pública brasileira até o Governo Fenando Collor de Mello/Itamar Franco, o autor identifica o "etos patrimonialista como uma força social dinâmica constitutiva desse processo" (1997b, p. 181). Embora pareça lógico e, até empiricamente não faltem evidências desta dissociação entre democracia e modernização do aparelho estatal, ela remete à necessidade de uma discussão mais detida do que posso fazer aqui. Pelo momento, basta ter esta tese como uma possibilidade que a experiência da FATMA parece confirmar.

Portanto, as especificidades das mudanças constitucionais assinaladas, o sucateamento do Estado brasileiro e o processo de redemocratização parecem ter criado uma conjuntura favorável ao alastramento do imperativo fisiológico ou da politização das organizações públicas. Em seguida, exporei mais detalhadamente este movimento e seus principais efeitos no caso específico do órgão ambiental catarinense.

7.1 CARGOS COMISSIONADOS E LICENÇAS AMBIENTAIS: A INTRODUÇÃO DE NOVAS PREBENDAS NO CIRCUITO POLÍTICO-ELEITORAL E CLIENTELISTA

O *status* de fundação no setor público brasileiro representou, entre outras coisas, uma porta aberta de acesso ao empreguismo via clientelismo, sem o óbice do concurso público. Durante as diversas entrevistas e observações de campo não era raro ouvir dos funcionários da FATMA a alusão, com certa naturalidade, ao "padrinho" (político) responsável por sua contratação.

Se considerarmos que entre 1975 e 2002 nenhum funcionário do órgão foi contratado por meio de concurso público e, ainda, a forte ascendência de práticas clientelistas na administração

pública catarinense, é provável que um grande número de funcionários da FATMA poder ter estado sujeito ao filtro da indicação política para a sua admissão. Esta "facilidade" das instituições paraestatais de certa forma possibilitou o rápido crescimento do quadro de funcionários do órgão entre 1976 e 1986.

É interessante não perder de vista que a natureza dos vínculos estabelecidos na contratação desses funcionários tende a se perpetuar como critério de ação no desenvolvimento de suas atividades funcionais. Naturalmente que isto não implica necessariamente que os mesmos fossem incompetentes para o exercício de suas funções, mas que os laços de confiança políticos, econômicos e pessoais sempre foram muito presentes no recrutamento do quadro de funcionários da FATMA. Laços estes bastante relevantes diante da inexistência de estabilidade dos seus funcionários até 1989.

O marco do inchaço de funcionários tanto da FATMA quanto da administração pública estadual catarinense deu-se com a redemocratização e a volta das eleições diretas para governador em 1982, quando o aparato estatal catarinense foi colocado a serviço da eleição dos candidatos situacionistas[217] (Aguiar, 1995; Mick, 1997; Costa, 1998).

A FATMA, no entanto, ainda se mostrava uma instituição sem grande vocação para estes fins devido à pouca importância de suas atribuições para o sistema econômico e político. Seu caráter institucional repressivo e ameaçador às atividades econômicas e político-eleitorais, tornava o órgão pouco visado. Nos anos 90, vários acontecimentos contribuíram diretamente para a maior politização da FATMA. Dois são os mais importantes e têm em comum o fato de terem sofrido uma valorização durante este período: a criação de cargos comissionados na fundação e o crescimento da importância das licenças ambientais.

Com a conquista da estabilidade funcional e a exigibilidade do concurso público para a admissão de servidores da administração indireta na Constituição Federal de 1988 e Estadual de 1989, a mediação político-partidária na escolha dos quadros se deslocou para outros espaços, sobretudo, para os cargos comissionados, ou de confiança[218]. Denomino estes também de cargos-

[217] Foi neste ano eleitoral - no governo de Jorge Bornhausen/ Henrique Córdova (PDS) -, que o quadro de funcionários da FATMA teve um acréscimo de 44%. Foi também neste governo que a FATMA viveu a sua primeira experiência predominantemente patrimonial, após a gestão mais tecnocrática nos seus primeiros anos de existência, graças à blindagem contra "influências políticas" proporcionada por Konder Reis (1975-1979). Além, e em consonância, com o inchaço de funcionários promovido, a fundação foi engajada na campanha a deputado estadual do então diretor do FATMA, Eduardo Santos Lins, concunhado de Jorge Bornhausen (Borinelli,1998).

[218] Outras formas de mediação político-partidária na ocupação de postos de menor importância na FATMA também poderiam ser arroladas. Estas teriam acontecido através de indicações de apadrinhados para empresas que prestavam serviços (terceirizadas) (Entrevista, funcionário da FATMA, 07/10/2004) e da colocação à disposição da fundação de

chave por concentrarem considerável poder de influência sobre os rumos e a alocação de recursos institucionais.

Assim, a ocupação de cargos-chave na FATMA pelos de "fora" ou "estranhos", os comissionados não-efetivos, em maior escala foi essencialmente um fenômeno dos anos 90. Com a instauração do regime único de trabalho no setor público, a ocupação de cargos de chefia passou a ser regida pelo sistema vigente na administração direta. As funções de confiança, de direção, chefia e assessoramento das fundações foram transformadas em cargos em comissão ou funções gratificadas (Lei Complementar, n° 28 de 11/12/1989), com os respectivos valores equiparados, para cima, com os da administração direta. Com isso, estes cargos – diretorias de área, gerências na sede e nas regionais – tiveram uma grande valorização.

Até 1989, quatro cargos, geralmente ocupados por pessoas externas ao quadro efetivo da fundação, estavam sujeitos a livre nomeação e exoneração pelo governador: o diretor geral, o diretor da área administrativa, o diretor da área de conservação e o diretor da área de controle da poluição. Dessa data em diante, os cerca de 22 cargos de diretores, gerentes, coordenadores regionais e assessores foram enquadrados como cargos de confiança da administração direta.[219] Os cargos de gerentes e de coordenadores das regionais da FATMA, antes pouco cobiçados pelo irrisório acréscimo nos vencimentos[220] e quase sempre ocupados por membros do quadro efetivo, paulatinamente passaram a ser objeto de acirrada disputa pelo público interno e externo. Tão ou mais importante do que a proporção entre "estranhos" e os "da casa" na ocupação de cargos-chave foram as implicações dessa mudança para os critérios de recrutamento dos mesmos e de uso desses postos chaves.

A valorização dos cargos de confiança pelas forças políticas só pode ser entendida em todo o seu significado com a adição da também valorização daquela que se tornou a mais importante atribuição da FATMA: o licenciamento ambiental. Devido a isto, os postos relacionados ao controle da poluição, entre eles os de coordenadores regionais da FATMA, ganharam mais visibilidade. Com a descentralização e a maior autonomia destes escritórios desde 1988, eles passaram a deter o poder de punir os infratores da lei ambiental e, principalmente, o quase monopólio de conceder licenças ambientais nos pólos industriais. Essa crescente evidência no

---

funcionários de prefeituras (muitas vezes temporários) indicados por políticos. Esta última modalidade foi constatada no governo de Esperidião Amin (1999-2002). Segundo relatório da FATMA, em 2001 havia 76 servidores de prefeituras à disposição em 11 coordenadorias regionais da fundação (FATMA, 2001b).

[219] Em 2003, o número de cargos em comissão totalizava 26 (Decreto n° 83, de 24/03/2003).

[220] Segundo um diretor da FATMA do período, antes das mudanças constitucional a gratificação para os cargos de gerência era de 20% do salário (Entrevista, 16/11/2004).

cenário político, atestada pela maior cobiça em torno da FATMA no loteamento da instituição e dos cargos entre as forças de sustentação dos governos,[221] levou, já no final do período estudado, alguns entrevistados a avaliar a possibilidade de coordenadores regionais elegerem-se deputados.[222] Portanto, pouco a pouco, com a expansão da procura pelas licenças, a ocupação de cargos, com destaque para os das regionais, foi revelando vantagens adicionais à posse do posto em si (salário). A possibilidade de deliberar e intermediar processos de licenciamento e de punições acrescentou um trunfo aos detentores desses cargos.

O maior destaque e ampliação do número de cargos de confiança, em confluência com a expansão da demanda de licenças ambientais, teve conseqüências adversas para a capacidade institucional da FATMA. O caráter contraditório dessas conseqüências se mostrava, por um lado, no aumento de seu grau de poder institucional e, por outro, no comprometimento de vários aspectos de sua capacidade institucional.

A função política, em especial, da FATMA até meados da década de 90 era canalizar e represar institucionalmente demandas de regulação ambiental, garantindo assim uma legitimidade mínima aos governos. Do ponto de vista político-eleitoral e mesmo clientelista, a FATMA era vista como um órgão quase inexpressivo. Este fato se devia, sobretudo, à negatividade institucional, à escassa possibilidade de ela superar a grande rejeição do sistema político e econômico às suas atribuições institucionais, a regulação ambiental. Desta forma, ela possuía bem poucos atrativos para barganhar nas relações com atores determinantes no meio econômico, político e social. Ou melhor, não fazer nada ou quase nada era a sua maior contribuição à expectativa desses atores. Assim, assumir a FATMA sempre significou administrar um orçamento reduzido e insuficiente, um quadro técnico deficitário, um grande número de atribuições e responsabilidades, decisões extremamente conflituosas e, diante de sua letargia e missão política,

[221] De certa forma passou a ser freqüente após eleições para o governo estadual e municipais notas em periódicos sobre os arranjos políticos regionais em que os escritórios regionais do órgão ambiental apareciam como uma cota de relativa importância. Conferir, por exemplo, em Amin vai apoiar PPB de Criciúma. **Jornal da Manhã**, p. 14, 17/02/2000; Coordenador da FATMA assume hoje. **Diário Catarinense**, p. 33, 18/03/1999; FATMA. **Diário Catarinense**, p. 16, 13/01/2000; Estranho no ninho. **Diário Catarinense**, p. 3, 22/07/1999; Portanova assume a Fatma. **A Notícia**, p. A8, 3/12/2004.

[222] "É difícil controlar os coordenadores regionais. Para tu teres uma idéia, (...) tem regional que é mais forte que a diretoria aqui [Diretoria de Controle da Poluição] [...] mais autônoma, autônoma. Se hoje eu fosse coordenador regional de Joinville com vinte funcionários, poderia montar um negócio e sair candidato a deputado, tu tens plataforma para isso, não para fazer sacanagem. Porque o órgão lá é representativo, todo mundo vai bater na tua porta, não é como aqui [sede na capital] que se dilui representativamente, é um poder de fogo muito grande." (Entrevista, funcionário da FATMA, 21/12/2004).

um estigma de órgão fraco e desacreditado. Portanto, até meados da década de 90, o seu estado poderia ser descrito na maior parte do tempo como de paralisia.

Uso a idéia de paralisia com base na descrição analítica proposta por Martins (1996), quando aborda a dicotomia entre política e administração e as possibilidades de integração dos dois campos nas abordagens de reforma do Estado no Brasil. O autor apresenta um diagrama com quatro formas típicas de integração/desintegração entre política e administração, segundo os graus, por um lado, de autonomia da política e, de outro, de autonomia da burocracia. Um maior grau de integração entre essas duas instâncias seria possível no caso de uma "autonomia inserida e regulada", a exemplo das poliarquias norte-americana e européias. Já a desintegração entre política e administração se daria de duas formas típicas: a) a captura, situação de pouca autonomia burocrática e excessiva regulação política e b) o insulamento, a ocorrência de excessiva autonomia burocrática e baixa regulação política (inclusive controle público). Uma outra situação possível, a quarta, seria a paralisia institucional. Neste caso, a ação burocrática tem pouca autonomia, baixa inserção social e regulação política, razão de a fundação ser pouco desejada e mal vista no meio político e econômico.

Com o crescimento da preocupação e controle ambiental na sociedade mundial e outras mudanças constitucionais nos anos 90, este quadro sofre uma alteração, resultando em um maior grau de poder para a FATMA.

Como mostrei anteriormente, as licenças ambientais não se tornaram apenas o foco de concentração dos trabalhos na FATMA e uma fonte de recursos financeiros essencial, mas igualmente a atribuição de maior visibilidade e de relação com o sistema social. Isso foi possível porque, mesmo com expansão do número de instituições atuando na área ambiental nos anos 90 e da presença do IBAMA, licenciando casos específicos, ela manteve, por força da lei, o quase monopólio legal sobre a análise e aprovação de licenças. Assim, a valorização social das licenças ambientais acarretou um acréscimo de poder à FATMA no âmbito político e econômico.

O grande industrial exportador, o pequeno produtor rural, empresas públicas, setores do governo com maior expressão política, prefeituras e seus representantes políticos obrigaram-se a freqüentar o balcão da FATMA e depender da sua anuência. Ou seja, mais e mais o setor econômico privado e público tornou-se significativamente dependente dos documentos expedidos pela FATMA durante a última década.

O leque de prebendas a serem apropriadas e negociadas através da FATMA tinha sido sensivelmente incrementado. A fundação passou a ter mais visibilidade com a maior inserção do

debate ambiental na sociedade e as exigências de licenças e estudos de impactos ambientais referendados pela instituição estatal. O número de cargos a serem loteados foi ampliado, um maior aporte de recursos não orçamentários passou a circular pela instituição com os convênios internacionais e a arrecadação de recursos próprios do licenciamento ambiental, ampliando desta forma a base de meios administrativos passíveis de apropriação.

Mas, principalmente, a expansão da procura por licenciamento ambiental não só ativou em um maior grau o caráter regulamentador da FATMA como a muniu de um poderoso instrumento de intervenção nas atividades econômicas. Tinha assim o órgão ambiental à disposição a sua mais importante "moeda de troca" no mercado político. Foi através deste instrumento que seus ocupantes poderiam passar a intermediar interesses e ter uma maior inserção nas relações sociais. Numa ótica clientelista, concretizava-se um potencial institucional para aferir vantagens pessoais e eleitorais. Isto poderia ser feito, como indicam diversas denúncias, por meio de várias ações de varejo como liberar multas, não fiscalizar, vender, dispensar e facilitar licenciamentos. Os ganhos poderiam ser imediatos na forma pecuniária ou futuros na arregimentação de votos e apoio a campanhas eleitorais. Ora, se o controle ambiental poderia ser uma forma de produzir benefícios mútuos, reduzindo os custos da conversão da degradação ambiental em custos financeiros, também poderia ser um instrumento de punição. Perseguições a desafetos, leia-se a aplicação da lei e de suas sanções aos infratores, igualmente poderiam se tornar um mecanismo para a consecução de objetivos clientelistas e político-partidários.[223]

Portanto, de uma instituição marginal e indesejada nos anos 70 e 80, a FATMA nos 90 ganha uma importante notoriedade e centralidade nos processos econômico e político. Desta perspectiva, e seguindo Abranches (1987), é possível afirmar que ela aumentou seu grau de poder nesta década. Isto, na medida em que o órgão ambiental crescentemente teve submetidas às suas deliberações prévias as decisões de investimentos econômicos de uma ampla gama de atores públicos e privados. Tal centralidade político-decisória projetou a FATMA a um *status* de espaço estratégico mais ativo na mediação entre o Estado e os atores sociais no campo ambiental. Mais ativo porque, embora a fundação nunca deixasse de exercer esta mediação, agora o fazia sob uma nova ordem de relações, a qual, ao invés de uma quase sistemática negação de suas atribuições

[223] Em 2003, Sérgio Grando, diretor geral da FATMA, declarava que nas gestões anteriores havia muitas perseguições a determinadas cidades e "clientes". **Jornal da Tarde**, 17/04/2003, p.6. Sobre o assunto ver também Henning (1998).

institucionais, exigia uma maior exposição na regulação ambiental. A maior centralidade alcançada no processo econômico foi o principal propulsor de sua maior politização.

Na promoção a um novo patamar, a FATMA passava de uma situação de paralisia para outra de captura. Ou seja, uma situação "de pouca autonomia burocrática e excessiva regulação política, padrão tipicamente clientelista" (Martins, 1996). Embora isto tenha significado um maior peso da FATMA no circuito político-eleitoral, também, e mais importante, indicava que a sua concretização requeria um maior comprometimento da capacidade institucional do órgão ambiental. Abordarei mais detalhadamente este tema abaixo, apontando alguns dos principais efeitos da politização da FATMA sobre a sua estrutura, processos administrativos e núcleo técnico.

7.2 POLITIZAÇÃO PATRIMONIAL E CAPACIDADE INSTITUCIONAL

Na maior parte do tempo do período analisado, a FATMA foi uma instituição de "porteira aberta"[224], ou seja, teve seus principais cargos ocupados por diferentes forças político-partidárias. Em geral, mesmo os funcionários "da casa" só conseguiam ocupar cargos importantes com a interferência de um "padrinho", comumente deputados. Tinha-se, assim, a um só tempo, a maior penetração de forças políticas e a fragmentação dos centros de poder atuando na instituição, o que contribuiu para o maior comprometimento da estrutura, processos administrativos e do núcleo técnico.

No âmbito da estrutura administrativa ocorre uma forte tendência à "autarquização" das subunidades do órgão ambiental. Com a fragmentação dos centros de poder, os dirigentes da FATMA passaram cada vez mais a ter menos poder não só para indicar seus subordinados, mas também para exercer sua autoridade formal sobre eles. Os setores na sede da FATMA e as regionais se tornaram centros relativamente "autônomos" (Entrevista, funcionário da FATMA, 21/12/2004) uma vez que eram cotas de diversas forças políticas externas. A fragmentação das forças que insidiam sobre a fundação, portanto, ao subverter a hierarquia formal, complicavam e

[224] O termo é aqui empregado em contraposição a "porteira fechada", termo usado no jargão político para indicar quando, na partilha entre as forças políticas de apoio ao governo, uma instituição é ocupada por um único partido ou grupo político.

restringiam as tarefas de coordenação e de planejamento das atividades. A maior vulnerabilidade à infiltração de uma miríade de interesses de grupos, político-partidários tornou a FATMA uma teia complexa de compromissos e, em quase todo o período analisado, ingovernável do ponto de vista burocrático.

A quase inalteração na estrutura organizacional da FATMA no contexto turbulento dos anos 90 pode endossar a tese do fortalecimento de uma estrutura de poder informal bastante consistente e alicerçada no processo de aprofundamento da politização nestes anos. Abaixo, demonstro brevemente algumas manifestações da politização da FATMA nos processos organizacionais.

Ao lado da alta rotatividade de dirigentes no período analisado, a alternância nos postos-chave, sobretudo os ocupados por pessoas "de fora", foi o principal motor da descontinuidade administrativa. Desta forma, em primeiro lugar, comprometia-se o acúmulo de experiência gerencial e a implementação de planos de médio prazo: "a cada gestão a FATMA começa do zero" (Entrevista, ex-diretor da FATMA, 15/11/2004).

A politização e a "autarquização" das subunidades da FATMA, foram entraves para a maior cooperação entre os órgãos que atuam no setor ambiental. Como as decisões são preferencialmente privadas e de grupos, os conflitos intra e interburocráticos são inevitáveis. Os acordos de cooperação e sua continuidade só podem ser pontuais e dependentes do capricho, compromisso e interesse dos dirigentes. O personalismo, muito comum no setor público ambiental, encontra aqui também um importante meio de compreensão (Burztyn, 2002).

Um outro fator relativo à politização da FATMA, que contribuiu para a descontinuidade administrativa, foi o político-eleitoral. Com a maior infiltração de interesses político-partidários em sua estrutura, a fundação ficava mais suscetível às inflexões político-eleitorais e aos efeitos do seu aparelhamento para estes fins.[225] Tendo em vista a não ocorrência de reeleições no governo estadual no período analisado, este fator teve um considerável peso na dinâmica do órgão ambiental catarinense.

[225] Uma interessante descrição deste aparelhamento é dada por Alves (1999), quando ele conclui que uma das principais razões para o fracasso na implantação de um programa de qualidade na FATMA em 1998 foi ser este um ano eleitoral. Segundo o autor, o programa não recebeu a devida atenção dos diretores e gerentes já que eles estavam empenhados na campanha para os candidatos governistas. Como se pode deduzir, outros recursos institucionais poderiam ser mobilizados neste esforço de campanha, fato que ficará mais explícito no final do governo seguinte, quando licenças ambientais foram emitidas em grande quantidade no período eleitoral. A frente, analisarei com mais detalhes este assunto.

A intensa politização também se fez sentir na dinâmica dos processos administrativos da fundação. A desatualização, ausência e informalidade de processos operacionais, fluxo de informações e práticas gerenciais são apontados em diversos relatórios institucionais como um sério entrave para a gestão do órgão ambiental (FATMA, 1994b; FATMA/APEP, 1995; FATMA/GTZ, 2000). Esta informalidade e a falta de padronização dos processos podem ser entendidas como um indicador da ascendência de particularismos patrimoniais.

A perpetuação da informalidade e da falta de padronização dos processos administrativos não é concebida aqui como uma mera patologia burocrática, solúvel por reformas administrativas, mas um requisito para a continuidade da politização clientelista do órgão.[226] A realização de diferentes interesses temporal e espacialmente requer regras frouxas para contemplar e acomodar na instituição a sua diversidade, mas também, muito comum, para facilitar a apropriação dos meios administrativos e o conteúdo das decisões afetas à jurisdição da instituição. Assim, a informalidade e a falta de padronização nos processos foi também um requisito para atender um liame de interesses variados e complexos em torno dos também complexos problemas ambientais. Ambas as complexidades convergiam para a necessidade de estruturas e processos institucionais flexíveis. Eles são essenciais ao particularismo da lógica clientelista, mas também, como mostrarei no capítulo nove, às expectativas diversas da dinâmica de inserção da questão ambiental no setor produtivo.

A resistência à mudança organizacional, assim, não revelava só o medo das incertezas, mas a afirmação de uma estrutura de poder bastante dinâmica, articulada e fluida, nada frágil ou de exceção. Não se pode afirmar que o alto grau de informalidade e ausência de padronização de processos essenciais foi um traço dos anos 90, mas sim que tal quadro organizacional passou a ser funcional e sustentado pela politização aprofundada neste período.

Ao corroer e comprometer a capacidade administrativa em um maior grau, a maior politização inaugurou uma nova forma de atuação. A transição para esta nova forma tem uma interessante descrição no relato de um ex-funcionário de carreira da instituição:

> Antes a FATMA tinha 4 cargos comissionado, as funções gratificadas aumentavam 20% do salário, não havia competição. A equipe técnica era coesa e da casa, todos os gerentes das regionais eram técnicos de carreira da FATMA que trabalhavam com um espírito de

[226] "A folha de pagamento e a parte financeira estão informatizadas, o que não está é a área técnica, mas interessa para muita gente aquele .... que fique como está porque é mais difícil de mapear o que está sendo feito. [...] então interessa para muita gente... eu sei que tem diretor da FATMA que tem empresa de consultoria em nome de outra pessoa, então interessa para eles esse descontrole, informalidade... serve aos interesses de alguém, daí as dificuldades de implementar as mudanças nos sistemas" (Entrevista, ex-diretor da FATMA, 16/11/2004).

> corpo muito forte. A decadência da FATMA começou quando se criaram os cargos de confiança, porque aí perdeu seu caráter técnico e começou a ser gerenciada pelo caráter político. Aí, a cada novo governo fica a coisa de 'como que eu vou fazer amizade para eu ser amiguinho do meu novo chefe'. Com a história dos cargos comissionados cada um começou a guardar a informação para si e todos começaram a ser competidores. [...] com a vinda do pessoal de fora a turma da FATMA recuou e começou a tratá-los como inimigos, sonegando informação.
>
> A partir do momento que transformaram em cargos políticos começou a esculhambação na FATMA, aí começou a aumentar a denuncia do Ministério Público de suborno, e houve mesmo, e técnico criando dificuldade para depois vender facilidade, e a FATMA perdeu a força. Com os cargos comissionados começou entrar gente que era de fora, começou a indústria das diárias, o cara pega vinte dias de diárias sem ter viajado [...] começou a história que tinha que vender licença na FATMA.... (Entrevista, ex-diretor da FATMA, 16/11/2004).

Esta fala revela novas e já citadas faces da politização da FATMA. Dentro da análise dos efeitos do aprofundamento do processo de politização da fundação, um outro elemento a destacar é o influxo dessa politização sobre o núcleo técnico, entendido aqui, num sentido burocrático/ weberiano, como um corpo técnico sólido e estável, o qual tem na qualificação técnica, no conhecimento dos regulamentos e nas informações que detém as suas principais fontes de poder. A afirmação da autonomia institucional de uma organização pública, em termos ideais, dar-se-ia justamente pelo maior peso de critérios técnicos nas principais decisões. O exercício do poder do núcleo técnico poderia ser verificado, de uma ótica interna, por sua capacidade de: a) definir, de forma relativamente autônoma, objetivos, prioridades e estratégias para instituição em respostas às, muitas vezes contraditórias, demandas sociais; b) dar uma unidade mínima e contínua de ação em relação ao ambiente social ao longo do tempo; c) realizar alianças com atores relevantes; d) reunir os recursos financeiros e políticos correspondentes. Boa parte destes itens já foi anteriormente abordada, direta ou indiretamente, o que permite retirar conclusões gerais sobre o papel e a constituição de seu núcleo técnico. À frente, vou me ater a aspectos da formação e grau de influência do núcleo técnico na condução dos rumos da FATMA, bem como a respeito dos principais efeitos sobre esse núcleo de uma conjuntura de aprofundamento da politização do órgão.

A presença de pessoas estranhas no quadro de funcionários, ocupando os postos mais importantes da organização, é um traço característico da trajetória institucional da FATMA. Um olhar geral sobre a proporção de funcionários temporários e permanentes que assumiram posições de direção geral e de áreas – administração, conservação ambiental e controle da poluição – desde a criação do órgão, contudo, descreve melhor esse fenômeno. Em 30 anos de existência da

FATMA (1975-2005) apenas três técnicos de carreira dirigiram a instituição, por breves períodos, geralmente de crise.[227]

A diretoria de administração e finanças, a menos técnica e encarregada da gestão dos meios administrativos, foi quase invariavelmente ocupada por pessoas estranhas ao quadro efetivo da fundação. Nas áreas fins, as técnicas, ocorrem algumas mudanças na ocupação dos cargos de diretoria entre os anos 80 e 90. Na diretoria de conservação ambiental, a presença e força política do Padre botânico Raulino Reitz assegurou por toda a década de 80 que o setor ficasse sob controle de funcionários da casa, boa parte do tempo, o seu próprio. Nos anos 90, a conservação ambiental, em geral, marginalizada em relação ao controle da poluição, sofre mais os efeitos do loteamento dos cargos-chave da FATMA, passando a maior parte do tempo sendo dirigida por pessoas externas ao quadro técnico. Na área de controle da poluição observa-se um movimento contrário. Se nas décadas de 70 e 80 a área foi dirigida por técnicos de outras instituições, nos anos 90 ela foi majoritariamente conduzida por técnicos de carreira. A crescente visibilidade pública e a focalização da instituição no licenciamento ambiental exigiam um discurso e competência específica para conduzir o setor. Contudo os técnicos escolhidos para dirigir a área de controle da poluição tinham vínculos orgânicos com o partido governista.

Esta descrição oferece elementos para afirmar que o órgão ambiental catarinense nunca chegou a constituir um núcleo técnico com poder político para definir os rumos da própria instituição por algum período relevante. Não parece coincidência que os principais responsáveis pelos poucos momentos de evidência positiva do órgão, à exceção do botânico Raulino Reitz, tenham sido pessoas de "fora", a exemplo de Werner Zulauf e Vladimir Ortiz. Em que pese certa controvérsia[228] sobre o papel de pessoas estranhas ao quadro ocupando posições-chave, é

[227] Este foi o caso de Padre Raulino Reitz (1978-1979), Jucélia Cardoso Caetano (de 1990 a 1991 e de 1992 a 1993) e, interinamente, Suzana M. C. Trebien (de 1999 a 2001e em 2002). As duas últimas ocuparam o cargo de dirigente máximo da FATMA em momentos de exceção, seja devido ao forte desgaste público do órgão (1992) seja devido às dificuldades políticas encontradas para manter no cargo prováveis postulantes à posição de direção (1990, 1999 e 2002).

[228] Entre os funcionários e ex-funcionários entrevistados existem posições divergentes sobre o papel dos "de fora". Alguns, principalmente os não ligados ao quadro permanente, vêem vantagens para a FATMA com a vinda de pessoas externas ao quadro, uma vez que eles estariam suprindo a escassez de servidores e não afastando os funcionários de carreira de suas atividades rotineiras. Contudo um argumento mais próximo da realidade relativiza os efeitos maléficos da invasão dos "de fora" e parece captar um aspecto muito importante desta controvérsia: "Teve muito dirigente de fora que teve um papel relevante aqui dentro, agora teve um monte de porcaria, como tu pode ter um monte de porcaria com gente da casa, isto aí as pessoas não querem enxergar. [...] então as pessoas falam isso daí, mas eles não fazem a avaliação... então, vamos por todos da casa, como estaria? Melhor do que está hoje? Ou menos ruim do que está hoje? Será? (Entrevista, funcionário da FATMA, 21/12/2004).Entretanto a maior parte parece concordar que abertura da instituição aos indicados externos trouxe conseqüências negativas como o clima de instabilidade,

necessário considerar que durante a década de 80 estes deram uma grande contribuição para, por exemplo, a estruturação do sistema de licenciamento.[229]

As referências negativas à invasão dos indicados políticos são mais fundamentadas na experiência dos anos 90 e nos cargos intermediários. Nos anos 90, a politização se fez sentir mais fortemente na ocupação dos cargos de níveis intermediários, gerências e coordenadorias regionais, ou seja, na grande maioria dos cargos transformados em comissionados em 1989 e, até então, um reduto dos técnicos de carreira. Essas posições começaram a ser preferencialmente ocupadas por ex-vereadores, cabos eleitorais, militantes políticos e filiados aos partidos.

Tão ou mais importante do que a proporção de ocupação dos cargos-chave entre os funcionários da casa e os de fora – em geral de 50% -, importa atentar para a mudança de critérios no recrutamento dos candidatos aos cargos, os quais tiveram conseqüências diretas para a maior politização na atuação da FATMA.

Seja como for, a FATMA chegava ao início dos anos 90, e possivelmente tenha se mantido nesta década, apesar das baixas sofridas, como a instituição com o melhor e maior corpo de técnicos ambientais do estado. Desde o início da década de 80, a FATMA vinha se munindo das condições mínimas para exercer o papel de órgão de regulação ambiental. Entre estas condições estava o acúmulo de experiência e capacitação do seu corpo técnico. O pico de prestígio público e de auto-estima dos funcionários da FATMA ocorreu exatamente entre o fim dos anos 80 e início dos 90, em decorrência da visibilidade alcançada pela implementação dos programas de recuperação e controle da poluição. Foi também no rescaldo da gestão oposicionista de Pedro Ivo Campos e Casildo Maldaner que o órgão ambiental conquistou em 1990 uma sede própria e unificada para a instituição na capital do estado[230] e fez, em 1991, a primeira e única greve por melhores salários.

No capítulo anterior indiquei que a situação geral do quadro funcional da FATMA se deteriorou na década de 90. Os baixos salários, a falta de treinamento, de equipamentos e de

---

incertezas, descontinuidades e maior competição, e disfunções com a ocupação de cargos-chave por pessoas desqualificadas.

[229] Este foi o caso de, principalmente, José M. Marques Vieira, Mario Carvalho Silva Garcia e Mario Renato Francallacci.

[230] Antes disso a FATMA funcionava em cinco diferentes imóveis alugados. No novo imóvel, localizado na Rua Felipe Schmidit, 485, centro, Florianópolis, foram alojados todos os setores com exceção do laboratório. A conquista de uma sede própria, segundo um ex-diretor da FATMA, foi possível porque os funcionários da FATMA, com a auto-estima em alta, invadiram o prédio dias antes de o mesmo ser ocupado pela Secretaria de Segurança Pública. O Governador Pedro Ivo Campos havia prometido à FATMA o local, mas com sua morte em 1989 os planos haviam mudado em favor da secretaria. Nesta queda de braço a FATMA levou a melhor (Entrevista, ex-diretor da FATMA, 21/12/1997).

reposição de quadros, agravados pela multiplicação das atribuições, esvaziaram quantitativa e qualitativamente os recursos humanos da fundação. O que é interessante notar aqui é como, em combinação com esses fatores, o aprofundamento da politização da FATMA abortou a expressão política alcançada no início da década por seu núcleo técnico. O prevalecimento de um maior grau de critérios políticos em detrimento dos técnicos contribuiu para o enfraquecimento do núcleo técnico da instituição de duas principais formas relacionadas: a desmobilização e o descrédito.

Às precárias condições de trabalho, que aprofundavam o clima de desmotivação e a falta de compromisso com a instituição, a maior politização dos processos internos acrescentou a competição entre os funcionários como fator desagregador. A secundarização da meritocracia e de critérios mais objetivos tornava as disputas por esses cargos, os mais bem remunerados, um campo de intrigas constantes. A competição pelo valor adicionado ao salário com a indicação tinha um grande incentivo nos irrisórios vencimentos pagos pela fundação. O enquadramento dos funcionários de nível superior como "técnicos ambientais" só permitia o pagamento de salários bem abaixo dos valores pagos no mercado, e mesmo daqueles estabelecidos pelos conselhos profissionais.

As disputas por cargos acirravam os conflitos e as divisões dentro do núcleo técnico e entre este e os "invasores", desencorajando a formação de lideranças internas e reduzindo a importância da qualificação técnica como critério de reconhecimento e valorização na organização. Crescentemente, a prática de ter um padrinho para se "dar bem" foi se consolidando e corroendo o espírito de corpo.

Uma razão adicional para a desmobilização do núcleo técnico foi a ocupação de cargos de chefia por pessoas desqualificadas e por pessoas não pertencentes ao quadro de carreira. O primeiro caso, principalmente, aparece recorrentemente em entrevistas e documentos institucionais como um sério problema administrativo e fonte de desestímulo para o aperfeiçoamento e capacitação dos funcionários de carreira (FATMA/APEP, 1995; FATMA, 1993; FATMA, 1994a).

> A pessoa nem sempre é aceita pelos funcionários, vai ser sempre um cargo comissionado, por mais que eu tenha tido um relacionamento maravilhoso você vai ser sempre um cargo comissionado, você não é funcionário. Um cargo comissionado é um invasor forte, tá ali por algum tempo. E aí tem aqueles cargos comissionados que não estão nem aí, que não estão preparados por cargo, então só piora está questão. Então, um determinado setor não anda naquele determinado governo porque o cara que tá lá é uma porcaria e não entende nada do que tá lá (Entrevista, ex-funcionário da FATMA, 03/11/2004).

Aos "invasores", sobretudo os ocupantes das gerências e coordenadorias regionais, comumente se atribuem malefícios como a politicagem, a falta de comprometimento com a instituição e a promoção da divisão interna.[231]

Num âmbito mais geral e de longo prazo é possível afirmar que o aprofundamento da politização na ocupação dos cargos de confiança foi um dos maiores obstáculos à definição de um projeto "próprio" de tecnocracia ambiental para a FATMA. A desmobilização do núcleo técnico, em coerência com a autarquização das subunidades e a informalidade dos processos, indicava a alteração das regras do jogo e das fontes de poder no interior da FATMA. Em seu conjunto, as conseqüências deram maior centralidade à competição, individualismo e desmotivação na cultura organizacional da fundação. Dessa forma, a politização contribuiu para o enfraquecimento do potencial de resistência coletiva[232], dando forma e fortalecendo um "corporativismo retrógrado", marcado por um comportamento defensivo e isolacionista (Entrevista, ex-funcionário da FATMA, 15/01/1997).

A exposição feita até aqui parece já ter mostrado suficientemente um movimento geral de perda de terreno dos conteúdos técnicos nas decisões institucionais. Esta subtração ou secundarização foi umas principais fontes do crescente descrédito tanto dos técnicos como da instituição. As crescentes contestações e denúncias públicas, intensificadas a partir de meados da década, sobre irregularidades na emissão de licenças em boa parte se voltavam à ingerência política sobre as decisões que minavam, assim, as bases do poder e do discurso técnico.

Suspeitas de venda de licenças ambientais, dispensas indevidas de estudos de impacto ambiental, favorecimentos e uso eleitoral das licenças, todos denunciados por organizações não-governamentais, pelo Ministério Público, pelo IBAMA, pela Polícia de Proteção Ambiental e pelo Poder Judiciário, minaram a autoridade dos peritos da FATMA. O saldo destas denúncias consolidou a sensação generalizada de um grande comprometimento do seu corpo técnico com os interesses econômicos e políticos promotores da degradação ambiental. Crescentemente, a impressão deixada pela sistemática politização das decisões do órgão regulador, em conjunção

[231] Para uma relativização desta posição, ver nota de rodapé número 228.

[232] "...falta muita unidade entre a equipe técnica da FATMA [...]. Essas coisas [indicação política de pessoas sem qualificação técnica para ocupar cargos estratégicos] aconteceram e nós nunca fizemos nada. Reclamávamos entre nós, ficávamos chateados. Fizemos reuniões inclusive [...], mas nós nos sentíamos inertes, impotentes, porque a associação de funcionários da FATMA é uma associação tímida e cheia de medos. Ela não sustentava. Nós não deveríamos aceitar, deveríamos denunciar na imprensa. Nós não podemos ter um gerente de uma área tão importante que só tem o primário. E a gente nunca teve coragem de colocar isso pra rua [...]" (Entrevista, ex-diretor da FATMA, 12/07/1997).

com o seu desmantelamento, é que ficava difícil contar com a lealdade e fidelidade ao interesse público do seu corpo técnico.

> A FATMA tem bons funcionários? Tem, mas tem que ficar sempre com um pé atrás com a FATMA. Tem muito rolo nesses licenciamentos. Eu nunca parto do pressuposto que o licenciamento é bom; sempre parto do pressuposto que ele é ruim. Infelizmente, a experiência comprova que ele é ruim mesmo. A maioria dos licenciamentos é muito mal feita [...] (Entrevista, procurador do MPF, 01/12/2004).

O problema é que o "mal feito", em boa parte das vezes, se tratava de uma incompetência interessada, já que sempre compunham processos que beneficiavam os infratores da legislação ambiental. O fato de ser reconhecida cada vez mais como uma instituição "muito política" designava, entre outras coisas, justamente que o recrutamento dos ocupantes de postos-chave, essencialmente baseado na fidelidade pessoal ou partidária, sobrepunha a competência técnica. Neste caso, o mais comum é que a lealdade e a fidelidade do funcionário era ao benfeitor e, quando fosse possível, a princípios éticos no trato de assuntos de interesse público.

Esta impressão geral, contudo, não deve levar a crer que o quadro descrito seja generalizado ou consensual internamente. A descrição, por vários funcionários e ex-funcionários, de um clima tenso, conflituoso, de perseguições e de muita pressão para a aprovação de licenças, de relatórios e de estudos de impacto ambiental sugere a existência de focos de resistência.

> Tem funcionários da FATMA que são extremamente sérios, e que resistem muito a isso [à politização]. [...] eu diria que em alguns períodos a direção da FATMA foi extremamente flexível a interesses políticos e econômicos. A direção, cargos de confiança. Agora sempre em todos os momentos, mesmo nos mais difíceis, sempre tiveram aqueles técnicos que denunciaram, que não assinaram os pareceres, isso a gente sempre tem que considerar, sempre houve resistência dentro do órgão, pessoas que até foram muito perseguidas, sofreram muito (Entrevista, procurador da MPF, 01/12/2004).

A maioria dos membros de organizações não governamentais, do Ministério Púbico Federal e Estadual, entrevistados concorda que o problema da corrupção não pode ser estendido para todo o corpo técnico. Segundo o Ministério Público Estadual, a maioria dos responsáveis por irregularidades na FATMA são ocupantes temporários de cargos comissionados (Entrevista, promotor do MPSC, 16/12/2004). Contudo esta resistência não foi suficiente para reverter o grande descrédito atribuído ao núcleo técnico e ao próprio órgão ambiental nos anos 90.

> [...] É, vai acumulando, aquilo vai ficando um passivo para a FATMA. Então é claro que quando sai na mídia é FATMA, só sujava para a FATMA. Ninguém diferencia. Ninguém diz que é o camarada que o governo, o setor A, B ou C, colocou lá. Ninguém diferencia. O Procurador Geral Ministério Público Federal uma vez falou, ele deu uma declaração dizendo que todos os funcionários da FATMA eram corruptos. (...) Aí houve uma representação e ele teve que dizer que realmente não era assim. Ficou chato, tanto para ele como para nós. [...] Tu ficas com a cara que parece que você é bandido. É ridículo, é

> muito ridículo. Agora, a maioria, graças a Deus, é de pessoas que não tem nada a ver com a FATMA, vão lá para se beneficiar da estrutura da FATMA, se beneficiar politicamente, para fazer um estágio, para depois sair como "consultor ambiental". O cara vai lá e fica cinco meses como gerente, como diretor, e sai consultor ambiental (Entrevista, funcionário da FATMA, 27/06/2006).

Mesmo com o maior controle externo, através da atuação mais incisiva do Ministério Público e da aprovação da lei crimes ambientais em 1998, a tendência de perda de credibilidade da FATMA pouco se alterou. Embora a responsabilização direta do técnico, pela ação avalizada, e a fiscalização do Ministério Público tenham restituído algum poder às decisões com maior peso técnico e tornado mais ameaçadora[233] a assinatura de licenças irregulares, as denúncias de irregularidades continuaram a ocorrer. Tomando as denúncias de irregularidades na liberação de licenças como referência, o auge da politização da FATMA acontece no último governo analisado nesta pesquisa, o de Esperidião Amin (1999-2002). Aprofundarei esta questão no capítulo seguinte, quando tratar da crise institucional do órgão regulador do meio ambiente catarinense.

[233] "Eu tive um caso de um funcionário me telefonar dizendo: `Olha, eu estou precisando de férias para não ter que analisar isso aqui, porque se eu analisar, eu vou dizer que não dá para licenciar e aí a direção vai cair em cima de mim. E se eu disser que dá o Ministério Público vai cair em cima de mim´ (...) (Entrevista, procurador do MPF, 01/12/2004).

8 O COLAPSO DO SISTEMA DE CONTROLE AMBIENTAL: O CARTORIALISMO AMBIENTAL E A NOVA VERSÃO DA CRISE INSTITUCIONAL DA FATMA

No Brasil, o Estado dispõe de diversos instrumentos para executar a política ambiental, como a proteção de áreas de especiais, a definição de padrões de qualidade ambiental, zoneamentos, o licenciamento ambiental, a avaliação de impacto ambiental e o relatório de qualidade de meio ambiente (Lei 6938 de 1981). Destes, o licenciamento tem sido um dos mais colocados em prática pela União e, principalmente, pelos estados na prevenção dos danos e planejamento ambiental do território[234] (Scardua, 2003, Carvalho, 2003; Neder, 2002).

O licenciamento ambiental, como um dos principais mecanismos de regulação direta, ou da política de "comando e controle", pressupõe uma grande concentração de poder (autoridade e responsabilidade) no Estado como garantia da qualidade ambiental.[235] Ele tanto pressupõe uma intensa participação das instituições reguladoras no controle dos padrões de qualidade ambiental, como concentra nelas um grande poder, inclusive coercitivo, na autorização ou não, e sob que condições, de atividades econômicas e na fiscalização dos resultados.

Assim, o licenciamento se propõe a funcionar como um instrumento de caráter preventivo e de acompanhamento sistemático das conseqüências ambientais de uma atividade que se pretenda desenvolver, desde as etapas iniciais de seu planejamento até a operação (Figura 4). O sistema de licenciamento ambiental de atividades poluidoras (SLAP) adotado no Brasil prevê três diferentes tipos de licenças consecutivas[236] - prévia, de instalação e de operação (renovável) - que no seu

[234] O licenciamento ambiental foi instituído no Brasil pela Lei n° 6.983/81, tendo sido regulamentado pelo Decreto n° 88.351, de 01/06/83, e por diversas resoluções CONAMA, em especial as Resoluções n° 001/86; 006/96; 06/87; 023/94 e 237/97. Em 1989, a lei foi modificada pela Lei n° 7.804/89, que, em seu artigo 10°, estabelece que o licenciamento ambiental é competência dos Estados.

[235] O controle estatal, neste sentido, tem um escopo bastante abrangente, como se pode depreender do texto legal: "A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambiental, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão estadual competente [...] (Art. 10º da Lei Nacional do Meio Ambiente de 1981).

[236] A Licença Prévia (LP) é elaborada e apresentada na fase preliminar do planejamento da atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais e ou federais de uso do solo. Ela representa o compromisso do Poder Público de aprovar o projeto executivo, sempre que o empreendedor atenda às condições e restrições impostas no documento da licença; A Licença de Instalação (LI), analisa o projeto executivo e as medidas, tecnologias e equipamentos de proteção ambiental adotados pelo empreendimento. Sua concessão autoriza o início da construção da atividade licenciada; A Licença de Operação (LO) autoriza o início da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos de controle da poluição, conforme o estabelecido nas licenças anteriores. A licença de operação estabelece todos os parâmetros para o funcionamento do empreendimento em termos dos padrões de qualidade dos efluentes líquidos e gasosos e todos os

conjunto permitiriam a verificação do cumprimento das restrições determinadas em cada uma delas.

Está implícito em cada etapa do licenciamento a visita de técnicos às atividades licenciadas, colocando-os em permanente contato com as atividades potencialmente causadoras de degradação ambiental. O processo pode incluir ainda rotinas de acompanhamento de licenças vinculadas ao monitoramento dos efeitos ambientais do empreendimento e, em combinação com outras atividades, o efeito acumulado, em uma unidade territorial ou sistema ecológico (Moreira, 1991). Cabe ao órgão governamental, dentro dos parâmetros das leis superiores, definir o prazo de validade, o valor das taxas e a periodicidade da renovação das licenças de operação. Assim, pode-se concluir que a atividade econômica, sobretudo a privada, passou a estar sujeita, com a efetivação do SLAP, a um forte e contínuo controle potencial do Estado.

Este ímpeto abrangente e centralizador das políticas de comando e controle tem rendido diversas críticas nos últimos anos não só pelos poucos resultados alcançados, mas também pelo alto custo do controle individual das fontes poluição e por seu caráter inibidor da criatividade dos atores econômicos (Almeida, 1998). Retomarei esta discussão no próximo capítulo.

Na esteira dos avanços na criação e operacionalização do sistema de licenciamento ambiental, na esfera federal, o estado de Santa Catarina também estruturou o seu nas décadas de 80 e 90. Num lento e errático percurso, a FATMA foi se habilitando para exercer a função de órgão regulador do meio ambiente em Santa Catarina. Entre o final da década de 70 e 1981 deram-se as primeiras medidas para montar o arcabouço jurídico e administrativo dos sistemas de licenciamento com a transferência de tecnologias das agências de São Paulo (CETESB) e Rio de Janeiro (FEEMA). Em 1980 foi aprovada (Lei n. 5.793) e, em 1981, no dia nacional do meio ambiente, regulamentada (Decreto n. 14.250) a lei estadual do meio ambiente.[237] Estas duas legislações são o marco regulatório dos instrumentos de comando e controle no estado. Elas delegaram à FATMA o papel central na execução das mesmas e de seus instrumentos. Nelas foram estabelecidos os padrões de qualidade da água e do ar e de emissão de efluentes líquidos e gasosos,

---

critérios de controle ambiental a serem respeitados. Nela ainda deve ser estabelecido um programa de monitoramento dos efeitos ambientais, determinando os parâmetros e a periodicidade das medições, cujos resultados servem para o acompanhamento da atividade pelo órgão ambiental.

[237] "Art. 69 - A instalação, a expansão e a operação de equipamentos ou atividades industriais, comerciais e de prestação de serviços, dependem de prévia autorização e inscrição em registro cadastral, desde que inseridas na listagem das atividades consideradas potencialmente causadoras de degradação ambiental. [...];"

as penalidades aos infratores, e o licenciamento como o instrumento para autorização de funcionamento de atividades com potencial degradador.

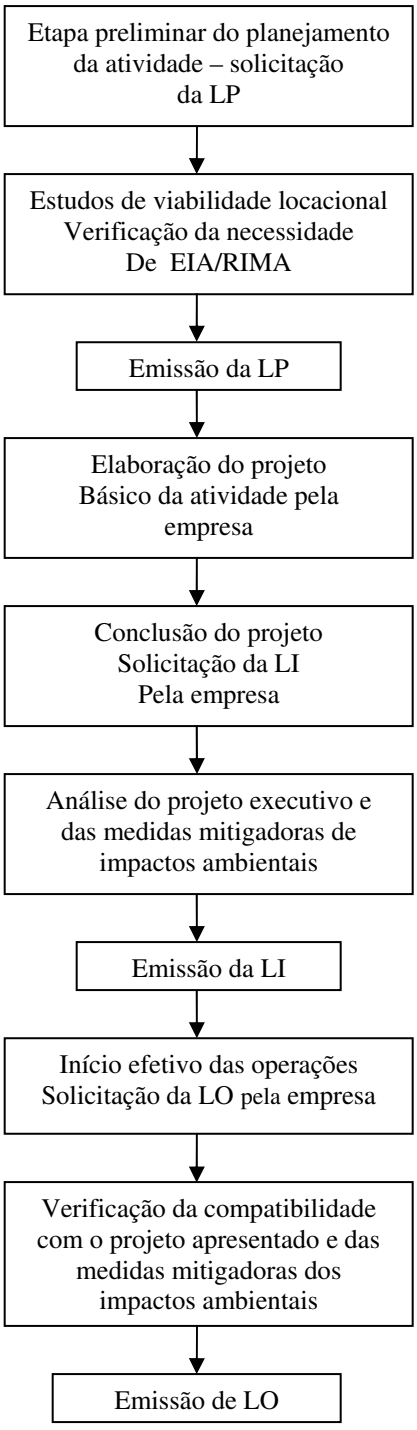


Figura 4 - Etapas do processo de licenciamento ambiental
Fonte: Elaborada pelo autor com base em Fidélis Filho (2005)

Também neste período iniciaram-se os primeiros levantamentos sobre a qualidade ambiental no estado, com a classificação dos rios e dos principais tipos e fontes de poluição hídricas (Cadastro Industrial). Uma segunda fase ocorreu de 1983 a 1990 com as primeiras tentativas de implementar o sistema de licenciamento de atividades poluidoras. Para isso foi fundamental a transferência do poder de polícia ambiental do Gabinete de Planejamento para a FATMA, em 1983. O poder de polícia foi decisivo para o início da aplicação de penalidades e para dar ao órgão algum poder de coerção na realização dos primeiros licenciamentos. Sem critérios e metas claras, a convocação para o licenciamento de atividades de 1983 a 1987 deu-se de forma aleatória. Ainda sob forte resistência dos setores produtivos e político, o sistema de licenciamento alcançou seu maior estágio de organização e racionalidade entre 1987-1990. Tendo a adoção de bacias hidrográficas como unidade de planejamento e a focalização nos maiores poluidores; nos programas implantados, o licenciamento ambiental, monitoramento, fiscalização e participação social foram relativamente articulados para constranger a redução da poluição de grandes empresas.

Nos anos 90, apesar do abandono paulatino desses programas e da consolidação de uma prática de emissão de licenças fundamentalmente baseada na diversidade e pressão da demanda, que, aliás, se avolumava, incrementos foram sendo feitos para atender mudança nas leis e ampliação das atividades licenciadas. No entanto os principais aconteceram no campo normativo.[238]

O crescimento da demanda de concessão de licenças ambientais pressionou a FATMA a assumir mais ativamente o seu papel de órgão regulador. Neste ínterim, até devido à centralidade e à focalização que o licenciamento ambiental alcançou na instituição e nas suas relações com a sociedade, diversas iniciativas de caráter mais administrativo visando aprimorar a capacidade de resposta do sistema de licenciamento ambiental foram anunciadas e iniciadas. Como já afirmei, na gestão de Vladimir Ortiz, os esforços para dar uma maior organização se fizeram mais presentes.

[238] Centrada desde o início na poluição industrial hídrica, a partir de 1992, a lista de atividades consideradas potencialmente causadoras de degradação ambiental, e, portanto, sujeitas ao licenciamento, é ampliada, passando a ser incluídas entres essas atividades, além da industrial, a comercialização de agrotóxicos, a mineração; o parcelamento do solo, os resíduos sólidos, os animais confinados, as obras hidráulicas (barragens), as linhas de transmissão, conjuntos residenciais, as redes e sistemas de tratamento de esgoto, usina termoelétrica e oleoduto (Portaria Intersetorial 01/92). Em 1999 foram aprovadas as Instruções Normativas e Norma Técnica de Licenciamento Ambiental para estas e outras atividades adicionadas à relação de 1992 (Portaria/FATMA n. 062/99 e Portaria Interinstitucional n. 01/99).Outras legislações importantes nessa direção foram o Decreto 2.286 de 3 de agosto de 1992, que aprovou a tabela de preços dos serviços prestados pela FATMA, a Lei n. 10.720 de 14 de janeiro de 1998 que dispõe sobre a auditorias ambientais obrigatórias em empresas.

De um modo geral, a informatização do sistema, a padronização dos procedimentos de licenciamento, o maior grau de cooperação entre as instituições estão presentes em diversos relatórios como desafios e objetos de programas (FATMA, 1994b; 2000, 2001b; FATMA/GTZ, 2000).

A proposta mais vigorosa de organização do sistema de controle da poluição, e do sistema de licenciamento, deu-se através do convênio com a agência alemã GTZ, que representou a ajuda internacional mais incisiva e contínua no modo de atuação da instituição centrada no controle da poluição. O principal objetivo do convênio era capacitar e instrumentalizar o órgão executor da política estadual de meio ambiente para o controle da poluição industrial, mediante a definição de base técnica e jurídica para a gestão dos recursos hídricos. O que incluía a definição de parâmetros, levantamentos do estado de qualidade ambiental e da especificidade das fontes poluidoras, elaboração de normas, a transferência de tecnologias de gestão de recursos hídricos. Especificamente quanto ao sistema de licenciamento, buscavam-se a normatização, padronização e informatização do processo de licenciamento ambiental e a atualização do cadastro industrial (Silva, 1999a).

Um retrato da situação do sistema de gestão ambiental, a partir de funcionamento do licenciamento ambiental, é encontrado em dois estudos que, de um modo geral, são corroborados por entrevistas, relatórios institucionais e periódicos.

O primeiro foi elaborado por ocasião das primeiras tratativas para a assinatura do convênio entre a GTZ e o governo do estado em 1990. O estudo, cujos resultados são citados por Silva (1999a), fora feito pela agência alemã e pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) objetivando avaliar as atividades e os instrumentos utilizados no órgão ambiental catarinense. Mais completo, o segundo relatório, *Reestruturação Organizacional da FATMA - Estudo Preliminar*, foi elaborado em 2000 por um consultor da GTZ. Seus objetivos eram identificar pontos críticos na estrutura e nos procedimentos administrativos voltados ao controle ambiental e à proposição de linhas estratégicas de reestruturação do órgão. Considerando que poucas mudanças foram constatadas no sistema de licenciamento até 2002, este estudo parece suficiente para a descrição do funcionamento do sistema de licenciamento no final do período coberto por esta pesquisa.

No quadro abaixo, organizo e associo alguns dos resultados desses dois estudos, procurando demonstrar a quase inalteração das condições de funcionamento do principal instrumento de controle ambiental na década de 90.

Itens avaliados	1990	2000
Licenciamento Ambiental	- Falta de normalização e padronização do sistema de licenciamento ambiental das atividades potencialmente causadoras de degradação ambiental; - Não incorporação de aspecto quantitativo dos recursos hídricos e do macrozoneamento na formulação das políticas de gestão ambiental.	- Falta padronização do procedimento - Licenciamento não encaixado em planejamento ambiental/regional integrado; - O grande número de processos bloqueia atuação supervisora da sede; o pessoal das Regionais é sobrecarregado; - O Manual de Licenciamento espera ainda por aprovação e edição; - Cadastro Industrial e banco de dados ainda não disponíveis; - Falta de um sistema fechado; licenciamento/controle.
Fiscalização	-Ausência de metodologia para a implantação e operação de redes de monitoramento para a caracterização qualitativa dos recursos hídricos, impossibilitando a formação de séries históricas confiáveis; - Falta de materiais e metodologia para a inclusão de parâmetros biológicos nas redes de monitoramento da qualidade das águas; - Falta de acompanhamento da eficiência das plantas de tratamento de efluentes;	- Realização muito limitada; somente em casos de denúncia; -Falta de pessoal para ações; -Falta de coordenação FATMA/ Polícia Ambiental - Pouca aplicação de monitoramento e automonitoramento no estado; - Falta de gerenciamento dos dados obtidos.
Banco de Dados/ Cadastro Industrial/Informática	- Ausência de banco de dados e informações ambientais.	- Falta de rede informática com meio comum de fluxo de informações; - O banco de dados não está em uso com plataforma comum de dados e critérios; há três diferentes estados dos bancos; - Falta de um mediador na finalização do programa do banco de dados na sede (Gerência de Licenciamento Ambiental); - Falta de (poucos) aperfeiçoamentos no Cadastro Industrial.

Quadro 5 - Avaliação de itens relacionados ao funcionamento do sistema de licenciamento da FATMA em 1990 e 2000.
Fonte: Elaborado pelo autor com base em FATMA/GTZ (2000) e Silva (1999a).

Antes de qualquer coisa é necessário considerar que durante pesquisa de campo em 2004 e 2005, foi possível verificar que a maior parte das inovações em termos de gestão ambiental e modernização, ou o simples funcionamento, do sistema de licenciamento, tinham sido abandonadas ou só funcionavam precariamente.

A situação geral esboçada neste quadro, além de confirmar aspectos já apresentados em outras partes desta tese, mostra que apesar do expressivo crescimento na emissão de licenças ambientais, as condições de operação e a capacidade de atingir satisfatoriamente as finalidades do sistema de licenciamento ambiental não existiram. Concomitantemente, esta estagnação ou

colapso do sistema de licenciamento foi requisito e resultado da politização do mesmo. Tomarei alguns pontos do quadro ainda para desenvolver estas duas afirmações.

A proposta mais audaciosa de produção de subsídios para o planejamento ambiental foi a tentativa de implementar o Cadastro Industrial. O registro cadastral é uma exigência legal[239] que contempla informações básicas como a identificação do empreendimento, localização, descrição do ramo da atividade e do processo produtivo e outras informações percebidas como necessárias ao controle ambiental. O primeiro cadastramento das fontes de poluição industriais do estado, feito durante os primeiros anos da década de 80 em conjunto com estagiários universitários, estava há muito tempo desatualizado e fora de uso (Silva, 1999a). Na nova proposta elaborada junto com os técnicos da GTZ, pretendia-se através do cadastramento das atividades poluidoras montar um banco de dados mais amplo que incluiria dados administrativos e ambientais[240]. Ao final, poder-se-ia contar com um importante instrumento de apoio logístico para a melhoria do desempenho do órgão estadual do meio ambiente, por permitir a informatização dos dados e a conseqüente avaliação do sistema de licenciamento ambiental no que se refere a sua eficácia, freqüência de procedimentos de fiscalização, sustentabilidade financeira e nível de descentralização (Silva, 1999a).

Uma avaliação da experiência de implantação do Cadastro Industrial realizada em 1999 constatou que os trabalhos, iniciados em 1994, haviam evoluído apenas na sede (Gerência de Licenciamento Ambiental) e em duas das sete regionais. Mesmo assim, devido a problemas de coordenação e falta de pessoal qualificado, os bancos de dados formados funcionavam de forma diferente entre si, impedindo a interligação. Houve uma subutilização do instrumento com a relegação do cadastro industrial a um segundo plano e o uso do banco de dados para finalidades, por exemplo, apenas administrativas das unidades (Silva, 1999a). A falta de coordenação e "não envolvimento político-institucional", a resistência de algumas unidades regionais em implantar o cadastro e a falta de pessoal capacitado são citados como os principais fatores para o pouco sucesso da experiência. Em 2004, o Cadastro Industrial ainda não havia sido implantado e estava

[239] "Toda atividade industrial, comercial e de serviços inserida na listagem de que trata o artigo 69 é obrigada a ser inscrita no registro cadastral." Art. 76 do Decreto n° 14.250/81.

[240] Os principais dados administrativos compreendiam: número do processo, enquadramento da atividade segundo seu porte e potencial poluidor degradador, aplicação de penalidades, existência de recursos junto ao Conselho Estadual de Meio Ambiente, existência de reclamações e processos junto ao Ministério Público, informações sobre a tramitação do processo, as datas e o tipo das licenças expedidas. Os dados ambientais se referiam aos dados: do processo produtivo, da (s) matéria (s)-prima(s) utilizada(s) no processo produtivo, do (s) produto (s) auxiliar (es) no processo produtivo e apoio a produção, do (s) produto (s) comercializado (s) pela empresa, do abastecimento e demanda de água, dos efluentes líquidos, da realização de analises dos efluentes, resíduos, emissões atmosféricas e dos custos (Silva,1999a).

mais próximo de ser abortado (Entrevista, funcionário da FATMA, 18/11/2004). Ou seja, o órgão regulador do meio ambiente catarinense continuava desconhecendo com algum grau de segurança a quantidade e qualidade do impacto ambiental das atividades produtivas no estado. Constatava-se, assim, o grande desconhecimento sobre o potencial poluidor e de degradação ambiental no estado, bem como os reais ou potenciais efeitos das medidas mitigadoras implementadas pelos setores público e privado. Outro fato que indicava a fragilidade do sistema de controle ambiental era a falta de um acompanhamento sistemático das licenças emitidas. Durante o levantamento de campo efetuado em 2004, por exemplo, não foi possível apurar o número de licenças emitidas nos últimos anos, segundo um dos principais responsáveis pelo setor, por falta de registro unificado das emissões nas regionais e na sede (Entrevista, 21/12/2004). Com exceção da gestão de Vladimir Ortiz, a mesma dificuldade foi encontrada para os dados da década anterior.

A situação não era muito diferente nos outros instrumentos de controle ambiental como a fiscalização e o monitoramento. Com a entrada em funcionamento da CPPA e do IBAMA, que atuavam, sobretudo, na fiscalização florestal, a FATMA passou a se concentrar na fiscalização das indústrias. A fiscalização sempre teve pouca prioridade na política institucional da FATMA. Em média, ela não chegou a dispor de mais de oito fiscais para atender todo o estado. Os baixos valores das multas, as condições precárias de funcionamento, falta de equipamentos faziam com que o setor quase exclusivamente se dedicasse ao atendimento de denúncias, tendo pouca ou nenhuma articulação com o licenciamento ambiental.

Desde 1999 o governo vinha cogitando a implantação de um sistema integrado de multas ambientais – um banco de dados para controle das atividades de fiscalização executadas pelas CPPA e FATMA – o que, contudo, nunca chegou a acontecer (Santa Catarina, 1999a). Isto refletia o baixo grau de cooperação com a Companhia de Polícia de Proteção Ambiental durante quase toda a década de 90.

Um levantamento realizado pelo Ministério do Meio Ambiente em 2000 e 2001, procurando definir a situação do monitoramento da qualidade da água, realizado pelos órgãos estaduais de meio ambiente e de recursos hídricos, traz dados reveladores sobre a defasagem do controle ambiental em Santa Catarina. O estudo classificou[241] o estado catarinense entre aqueles com desempenho fraco ou incipiente quanto ao nível de implementação do monitoramento da

[241] Para a classificação dos estados foram considerados os seguintes aspectos: porcentagem de amostragem das bacias hidrográficas, tipos de parâmetros analisados, freqüência de amostragem e disponibilização das informações (Brasil, 2002).

qualidade da água. Apesar se ter sido um dos primeiros do país a criar instituições de controle ambiental, Santa Catarina era o único das regiões Sul, Sudeste e Centro-oeste a estar no grupo de estados com sistemas de monitoramento em estágio inicial de implementação das atividades (Brasil, 2002). Mesmo o automonitoramento introduzido pela GTZ era usado de forma restrita, para um pequeno número de empresas. Com exceção dos testes de balneabilidade, a FATMA nunca chegou a fazer um acompanhamento sistemático da qualidade das águas. Os casos de monitoramento têm sido pontuais, geralmente restritos a locais críticos ou onde os conflitos ambientais pedem respostas mais consistentes.

A precariedade da fiscalização e do monitoramento indica que a FATMA em pouco ou nada conseguiu exercer o papel de controle da degradação ambiental no estado nos anos 90. Da mesma forma, qualquer avaliação abalizada sobre as ações mitigadoras colocadas em prática pelos atores econômicos pode ser oferecida.

Um outro ponto citado no quadro, já tocado anteriormente, é a grande incidência de falta de procedimentos padronizados e de informalidade no processamento das licenças ambientais. O predomínio destas práticas fica evidente em várias passagens onde elas aparecem diretamente relacionadas a forte concentração de poder decisório nas mãos do técnico e das chefias das subunidades no processamento do licenciamento. Circula na FATMA o dito de que "licenciar uma empresa é como ter um filho: te acompanha a vida toda", quando querem se referir ao fato de que se estabeleceu uma rotina em que uma vez que um técnico licencia uma empresa só ele é capaz de renovar o documento:

> Todas as documentações de processos (p. ex. do licenciamento) encontram-se em forma individual (arquivos em papel ou arquivos nos PCs individuais) sendo, na maioria, disponíveis somente para o próprio técnico, o que dificulta procedimentos padronizados e o uso de informações já existentes na Fundação (GTZ, 2000, p. 28).

Este excesso de "autonomia" num quadro de baixa padronização dos procedimentos e informalidade se deu por várias razões. Primeira, uma certa autonomia é uma forma de resguardar as posições do técnico oriundas de sua área de formação e das suas opções ideológicas.[242] Segunda, a grande diversidade de atividades econômicas a serem licenciadas, em geral, delimitadas geograficamente, gerava uma certa especialização dos técnicos alocados nas regionais

[242] "EIA [Estudo de Impacto Ambiental] é uma avaliação extremamente subjetiva, as metodologias e as visões são diferenciadas, por exemplo, o engenheiro não pensa a mesma coisa que o biólogo [...] A ideologia também interfere, não tem nem dúvida que tem [...] para alguns a restinga vale mais que tudo. Numa análise de avaliação sempre tem impedimentos legais, aterrar mangues, construir em cima do mangue etc....[...] e aí não dá para fazer nada; e tem as restrições legais e técnicas e é aí que entra o subjetivo, as visões que são diferenciadas" (Entrevista, funcionário da FATMA, 21/12/2004).

e na sede da FATMA. Terceira, a informalidade e a forte individualização das decisões dos procedimentos eram resultados da histórica desestruturação do setor e da instituição. Elas foram uma resposta à sobrecarga de trabalho, à pressão pela rapidez nas análises e à perda de massa crítica, surgidas com o crescimento repentino da demanda por licenças nos anos 90, mas também eram um legado da sucessão de improvisos, descontinuidades e precariedade material e política na implementação do sistema de licenciamento e da própria FATMA. Naturalmente, nos anos 90, um forte incentivo para a manutenção e o aprofundamento da informalidade e individualização foi a maior politização da FATMA.

A falta de padronização dos processos e análises não só reduzia a eficiência dos processos, aumentando os custos, mas também propagava uma diversidade de critérios para julgar casos similares. A falta de homogeneidade dos critérios de decisão, ou o excesso de subjetivismo, inviabilizavam o controle interno e externo das ações. Assim, impedia-se a transparência dos procedimentos, em geral, polêmicos pela própria natureza das decisões ambientais. Não é por acaso que a "caixa preta" do licenciamento só era aberta nos casos de denúncia de irregularidades pelo movimento ambiental e de comunidades e pela intervenção do poder Judiciário.

A transparência era obstruída ainda pelo que se chamou de uma "ética" do sigilo no processo de licenciamento.

> Eles têm uma certa ética lá dentro de não falar sobre empreendimentos nem sobre o empreendedor, não se faz uma crítica. [...] Eu acho que o licenciamento dessa forma ele não deve ser divulgado, até porque você está ali com uma barganha com ele, está mantendo um diálogo com ele para que ele entenda a importância de fazer aquilo ali, se saí no jornal uma denuncia você não consegue mais trabalhar com ele. E eles trabalham muito junto com as pessoas que estão ali, principalmente em licenciamentos grandes, ele acompanham a formatação do projeto, o tempo inteiro a pessoa fica ligando "e se a gente fizer assim..." eles têm um contato muito amplo. [...] Pode-se até dizer que o cidadão tem direito de saber o que está sendo discutido e isto eu concordo, aí digo 'falta tal, tal documento, é por isso que não está andando, o problema é esse e não aquele', mas você não diz 'o cara não está querendo aceitar' porque deteriora...você tem que ir lá discutir com o cara, ...senão fica difícil para os técnicos trabalharem. Para as empresas a imagem é fundamental (Entrevista, ex-funcionário da FATMA, 03/11/2004).

Embora esta "ética" pudesse ser justificada pelo fato de que durante as negociações das adequações com os empresários lidava-se com questões como o sigilo dos processos e tecnologias das empresas licenciadas, parece lógico concluir que ela foi útil também para ocultar e fomentar as irregularidades no processo de licenciamento.

A falta de padronização, a informalidade e a ética do sigilo num contexto de intensa politização da FATMA, portanto, representaram condições favoráveis e incentivo para a larga ocorrência de particularismos no processamento de licenças ambientais. Elas possibilitaram

diversas brechas para manobras clientelistas e corruptas visando burlar a legislação e normas administrativas, assim como impediram a implementação de propostas que buscavam dar maior racionalidade e transparência ao processo de licenciamento. O fracasso na implantação do Manual de Licenciamento, outro projeto sugerido e apoiado pela GTZ, e do próprio Cadastro Industrial, são os mais salientes exemplos deste fato.

É interessante observar que na leitura tecnocrática da GTZ sobre as patologias da FATMA, há a omissão de fatores relacionados à politização do órgão para explicar o baixo grau de efetivação das reformas propostas durante quase uma década. A frustração dos técnicos da agência alemã com os resultados insatisfatórios[243] se justificava na medida em que as soluções para os problemas da FATMA iam muito além das limitações de recursos ou da defasagem ou carência de tecnologias. Tem-se aí um exemplo do limite da análise que tenta despolitizar[244] a administração ou omitir o caráter político-administrativo da atuação institucional.

Esta breve exposição do sistema de controle da poluição parece suficiente para mostrar que, ao final da década de 90, o sistema de licenciamento sofreu um acentuado esvaziamento de suas finalidade originais.

Desta forma, apesar das tentativas de reforma do sistema de licenciamento, o crescimento de quase dez vezes da quantidade de licenças emitidas (de 761 em 1991 para 9118 em 2001) deu-se sob uma base extremamente precária em termos de planejamento e de controle ambiental. O que se constatou foi a reprodução de uma cultura institucional fortemente sustentada no controle pontual e individual das fontes de poluição, na coerção como fonte de convencimento e movida pela pressão das demandas (reativa). Obviamente, o funcionamento do controle ambiental da FATMA esteve muito distante do que se poderia chamar de gestão ambiental[245] (Neder, 2002). A concentração e o desenvolvimento precário da área de licenciamento ambiental, sobretudo

[243] "Os alemães consideraram descompassada a relação entre os objetivos alcançados e o tempo gasto no projeto. 'Eles observaram que a Fatma tinha os instrumentos à mão, mas não soube aproveitar' diz Carlos Gonzaga, diretor de Projetos da Fundação". Alemã GTZ deve renovar convênio com a FATMA. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 15/02/2000, p. 1.

[244] Nesse sentido, despolitizar é entendido como a tentativa de compreender o processo administrativo através de unicamente ou principalmente resultante de decisões e medidas técnicas e não de conflitos de interesses e contradições que ultrapassam a dinâmica organizacional.

[245] Não é necessário muito esforço para concluir que este quadro excluiu temas e tecnologias disponíveis que permitiriam a produção de conhecimento e estratégias para o mapeamento e recuperação do meio ambiente degradado, a projeção da degradação futura, como, igualmente, a potencialização do uso dos recursos naturais através da disponibilização de informações. O estágio de precariedade do sistema de licenciamento por si só desencoraja cogitar sobre outros instrumentos que poderiam ser associados a ele como os estudos de dinâmicas de ecossistemas, a avaliação ambiental estratégica, a avaliação de impactos cumulativos, indicadores de qualidade ambiental e instrumentos econômicos.

industrial, por conseqüência, conviveu com o superficial ou inexistente tratamento de, entre outros, temas essenciais como: manutenção de áreas de conservação oficiais, o monitoramento da qualidade ambiental no estado, controle da poluição sonora, atmosférica e de agrotóxicos, formulação e publicação de indicadores de qualidade ambiental (sistema de informações ambientais), auditorias ambientais e acompanhamento de passivos ambientais das empresas, debates e dispositivos sobre problemas globais como a biodiversidade, biosegurança, aquecimento global, combate à desertificação (Brasil, 2001; Brasil, 2002).

Trata-se de conquistas no tratamento de problemas ambientais, já disponíveis e requisitadas, mesmo dentro de modelos reformistas como o da modernização ecológica que privilegia as soluções de mercado na reversão da ameaça ambiental. A existência e não abordagem e/ou adoção desses temas e instrumentos, e mesmo de outros mais básicos previstos na legislação, servem de parâmetro para indicar a que nível de desmantelamento e irracionalidade é possível chegar a política ambiental. Desta forma, contribuiu-se decisivamente para a produção de não realidades no campo dos conflitos ambientais.

Justamente, o que as contestações na justiça e na mídia, de contra-peritos das universidades, ONGs e movimentos faziam era, através ou não de audiências públicas, abrir a "caixa preta" do licenciamento. Não é por acaso que uma das principais irregularidades constatadas na atuação da FATMA é a dispensa do EIA/RIMA e que a grande parte destes estudos entregues ao órgão sejam mal feitos[246]. Eles são os únicos momentos em que é possível escrutinar sob que bases as licenças ambientais são liberadas, ou seja, é onde o formalismo cai por terra, revelando o ritual de encenação e manobras montadas e a quem eles mais serviam.

A experiência de controle ambiental da FATMA nos anos 90 refletia, em âmbito regional, uma versão possível da desfiguração do licenciamento ambiental no Brasil (Sevá Filho, 2004; Zhouri; Lachefski; Paiva, 2005)[247]. Basicamente, sob forte politização, corrupção e

[246] "o que a gente recebe aqui são EIA que 99,9% precisam de complementação quando não tem que devolver o estudo. É uma demanda grande para a gente que mobiliza uma equipe multidisciplinar, faz audiência pública e tudo mais para depois devolver um estudo e ficar pedindo complementação. Na verdade, é a gente que vai elaborando os estudos aos poucos, por demanda. É um trabalho desdobrado quando o estudo que chega aqui deveria ser conclusivo" (Entrevista, ex-diretor da FATMA, 11/11/2004).

[247] "Licenciamento ambiental se tornou em pouco mais de uma década, algo que em cada lugar se faz de um jeito, e pairam dúvidas sobre o quê de fato representa hoje *obter ou não* tal e qual licença. Nestes últimos quinze anos, veio sendo desfigurado o ato administrativo, e adulterado o ritual de tantos licenciamentos, especialmente dos projetos de maior porte" (Sevá Filho, 2004, p. 3). Embora o autor se refira principalmente aos casos de obras de maior porte, a experiência da FATMA e de outros agências demonstra a validade geral desta tese para os outros tipos de licenciamento.

desmantelamento institucional[248], ele foi reduzido em grande grau a sua etapa documental/formal, ou seja, à emissão do documento "licença ambiental".

O formalismo, o esvaziamento das finalidades originais do controle ambiental, foi um dos sintomas de um fenômeno maior e inédito na atuação da FATMA e uma das principais expressões de sua crise recente: o cartorialismo, o qual discuto no próximo item.

8.1 A CARTORIALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O cartorialismo pode ser deduzido de várias afirmações feitas neste capítulo.Ele resulta da convergência de vários fatores que transformaram a política e as instituições ambientais na década de 90.

O cartorialismo é um conceito pouco desenvolvido na literatura, sendo mais citado e subentendido do que descrito e explicado. Contudo, na busca por uma definição geral, o termo freqüentemente aparece associado a três condições: uma área ou atividade explorada de forma monopólica por concessão estatal (a exemplo dos cartórios); a produção de documentos de determinada importância; e o formalismo e a ineficiência.

Na primeira condição destaca-se o caráter protecionista e distribuidor de benesses e favores do Estado Cartorial. Esta expressão foi cunhada por Hélio Jaguaribe na década de 50 para descrever o atraso do modelo de desenvolvimento fundado no amplo uso do cartorialismo para fortalecer a emergente burguesia industrial de São Paulo e para proteger os interesses dos setores tradicionais exportadores de produtos primários (Holanda, 2004).[249]

Num sentindo mais particular, o cartorialismo se dá e se reproduz através de um sistema de privilégios herdado que evoca favores estatais para pessoas e grupos com a finalidade de explorar o exercício dos cargos e funções públicas como um negócio, porta aberta para a prosperidade pessoal e para a fortuna. Portanto, com esse significado, o cartorialismo pode ser apresentado como um genuíno legado ibérico e derivativo da cultura patrimonial.

[248] Vários órgãos ambientais no Brasil tiveram que enfrentar esses problemas nos anos 90 como se constata em Banco Mundial (1998), Margulis e Gusmão (1997), Martins (1997a), Coutinho, (2002), São Paulo adota licença renovável, **Gazeta Mecantil**, São Paulo, p. C5, 11/12/2002; Indústria paulista reclama do decreto de licença ambiental, **Gazeta Mercanti**l, São Paulo, 12/12/2004).

[249] Sobre o assunto ver Jaguaribe (1953) e Rodriguez (2005).

Há também, em segundo lugar, na idéia de cartorialismo, uma face procedimental de prestação de um serviço essencial simbolizado e materializado na emissão de diplomas ou documentos oficiais que atestam a conformidade da atividade requerente às leis e regulamentações. E, portanto, tem o poder de livrar o seu possuidor do peso das sanções e constrangimentos decorrentes de um comportamento indevido ou ilegal. Aqui, tal qual o entendimento estrito de cartório, cabe a referência ao "lugar onde se registram e se guardam cartas ou documentos importantes" (Ferreira, 1986, p. 361) em troca do pagamento de taxas pecuniárias.

Embora se aproveite da legislação como uma das principais fontes de seu poder de coerção, o cartorialismo é um corruptor da ordem racional legal. Com relação à terceira condição para a efetividade do cartorialismo, na dimensão do processo administrativo e institucional, ele tem como traços característicos o ritualismo, o formalismo, a ineficiência e a morosidade, o que pejorativa e comumente se designa de "burocracia". O poder do cartorialismo se impõe pelo poder de coerção, combinado com a necessidade dos documentos emitidos, e não pela efetividade do instrumento ou pela finalidade para a qual se propõe oficialmente. Logo, é vazio em sua proposição essencial, pouco alterando a realidade que se propõe a transformar. Com a sua prática orientada para a reprodução de privilégios, o cartorialismo necessita e atua num universo extremamente povoado de normas, mas sem um entrelaçamento racional. Assim, "o único cimento que as cola é interpretação voluntariosa delas feita pelos funcionários de acordo com os seus interesses", criando a sua própria jurisprudência (Penna apud Rodríguez, 2005, p.9).

O cartorialismo em Santa Catarina não é historicamente uma prática estranha, conforme visto no capítulo 3. O uso de recursos públicos com objetivos políticos pessoais ou de grupos foi, ao lado da parentela e do clientelismo, um mecanismo da formação e de reprodução das chamadas elites dirigentes (Carreirão,1990; Lenzi, 1983). Sob formas específicas, a FATMA chegou ao final dos anos 90 atendendo a vários requisitos do cartorialismo. Como apontei ao longo dos capítulos anteriores e deste, o processo que levou a esta situação característica se deveu a várias transformações no seu contexto de atuação.

O expressivo crescimento da procura pelas licenças ambientais devido a mudanças econômicas, políticas e sociais ativou a função licenciadora da FATMA. No entanto a mudança de expectativa com relação à atuação do órgão deteve-se, sobretudo, na posse do documento e não no controle ambiental formalmente nele presumido.

A quase inexistência de descentralização de atribuições de licenciamento aos municípios e o recebimento de atribuições do IBAMA no setor florestal, além da expansão das atividades

licenciadas, sobretudo no setor rural, confirmaram e ampliaram o monopólio legal do órgão executivo da política ambiental do estado.

Internamente, a focalização no licenciamento ambiental indicava a descoberta de uma fonte estratégica de recursos financeiros para a FATMA e para o Estado, uma vez que o desobrigava de financiar integralmente a política ambiental. Foi por meio do licenciamento também que o órgão ambiental construiu novas fontes de legitimidade e de poder nas relações com atores relevantes do setor político e econômico. Desta forma, crescentemente a FATMA tornou-se dependente da emissão de licenças e certidões.

A confluência da histórica e crônica carência de recursos, agravada substancialmente na década de 90, com a demanda crescente por "agilização" dos processos de licenciamento ambiental cada vez mais tornava o licenciamento uma formalidade burocrática a ser vencida.

> [...] eu tenho colocado nos meus discursos que não adianta tu teres uma licença mal feita na mão, não adianta [...] porque essa licença mal feita ela pode resultar em problema pata ti, problema para o órgão, é o teu descrédito e o nosso descrédito e a perda da credibilidade, então não adianta. Isso aí, agora que tem gente que está começando a entender [diante da atuação do MP].... porque tem gente que diz 'me dá minha licença pra amanhã' [...] porque muitos recebem uma licença como essa daqui, para eles interessa o papel e não o que está escrito nele. Apenas cumprir uma obrigação, feliz da vida quando pega a licença e não lê o que está escrito e muitas vezes têm um monte de exigências que estão escritas. Então esta cultura tem que ser modificada (Entrevista, funcionário da FATMA, 22/12/2004).

De tempos em tempos, surge a acusação à FATMA, sobretudo por parte dos empresários e de seus representantes políticos, de ser uma instituição "policialesca". Este fato, que a princípio pode parecer contraditório diante do quadro descrito, revela uma importante face do cartorialismo: o destacado papel exercido pelo uso real ou potencial do poder de polícia ambiental nela investido na relação com os atores econômicos. Mais importante, e em complemento, a coerção indica a quase exclusividade desse poder para legitimar sua atuação na ausência e esvaziamento de sua capacidade de gestão propriamente dita. É claro que o adjetivo policialesca não resultava exclusiva e nem principalmente de um desejo do órgão regulador. Era mais provável que ele fosse uma combinação da sua tímida capacidade institucional, reduzida a sua função básica e formalmente inalienável de controle, e dos crescentes constrangimentos sociais e econômicos (imagem, habilitação para financiamentos, pressão da comunidade, lei de crimes ambientais) que colocavam os atores econômicos em maior contato e sujeição à leitura da legislação, ritos e emissão de licenças processados pela FATMA.

Também não pode ser desprezado o papel da coerção em suas interfaces com a politização da FATMA, na medida em que uma postura mais repressora, em detrimento da gestão,

restringia as opções de negociação e valorizava os favores e os serviços a serem ofertados. A politização e a captura da FATMA tiveram uma estreita relação com a ascensão de seu caráter cartorial. Sendo ambas originadas na cultura patrimonial, a politização constitui o fenômeno do cartorialismo em sua instância reprodutora de privilégios no uso de recursos e exercício de funções públicas. É neste sentido que a captura da FATMA pode ser entendida também como captura da ascensão das demandas por maior controle ambiental operacionalizadas no cartorialismo.

Esta expressiva tendência à apropriação privada da nova função desempenhada pela FATMA no licenciamento ambiental nos anos 90 não parece ser um caso isolado no Brasil. Ainda pouca estudada, mas apontada em diversos trabalhos recentes no Brasil (Carvalho, 2003; Henning, 1998; Santos, 2004; São Paulo, 2006; Brasil, 2005), a tendência do cartorialismo no processo de licenciamento ambiental pode ser tomada como um fenômeno generalizado diante da igualmente ocorrência nacional dos fatores determinantes de tal fato na experiência catarinense.

Em se tratando da FATMA, os fortes indícios do cartorialismo ambiental vieram acompanhados e emprestaram um importante distintivo à sua crise qualitativamente diferente no final da década de 90. Abaixo, esta nova configuração é apresentada em suas principais fontes e momentos de manifestação.

8.2 NOVOS INDÍCIOS E FONTES DE UMA CRISE INSTITUCIONAL

Tal qual a idéia de desempenho institucional, a de crise institucional pode estar sujeita a diversas interpretações. O mesmo se aplica às leituras da intensidade e da tolerabilidade de tal crise. Por outro lado, se considerada a inexistência de uma capacidade mínima de realizar algumas de suas atribuições institucionais, a FATMA esteve em crise em boa parte de sua história. Isto é fartamente comprovado nos seus documentos institucionais e em trabalhos acadêmicos.

Embora a crise institucional seja discutida nesta parte que aborda a politização da FATMA, evidentemente, como expus no capítulo teórico, as raízes desta crise dos órgãos ambientais vão muito além e são mais profundas que a ocupação patrimonial dos mesmos. Resolvi, porém, trabalhar este tema nesta parte porque foi já no fim do período analisado que a crise vivida pela FATMA assumiu uma forte conotação da politização engendrada nos anos anteriores. Portanto, na discussão desta seção, me concentrarei em acontecimentos do último dos três governos analisados,

o de Esperidião Amin (1999-2002), pois é nele que a politização da FATMA atinge seu auge, ou sua forma mais acabada.

No fim da década de 90 e início de 2000, parecia existir um consenso entre especialistas, integrantes do movimento ambiental, do Ministério Público, da Federação das Indústrias de Santa Catarina, de grandes empresas e mesmo de técnicos da FATMA de que a intensificação das denúncias de corrupção, a ingerência política, o sucateamento e, sobretudo, a incapacidade de cumprir suas atribuições oficiais satisfatoriamente seriam evidências suficientes para caracterizar uma situação de crise e justificar reformas consistentes no órgão ou mesmo sua extinção[250].

Embora quase sempre negada ou ignorada pelos governos em sua gravidade, a perda de capacidade de ação devido à redução de pessoal e de estrutura laboratorial, passou a ser uma constante nas críticas de especialistas e de movimentos ambientais. Isto contribuiu decisivamente para tornar a crise institucional um estigma da FATMA e para que sua extinção fosse um assunto em pauta a cada começo de governo. Nos anos 80, desde a abertura democrática e do crescimento das demandas pelo controle ambiental, a marca da inoperância e da omissão na atuação das FATMA já era largamente constatada, em que pese iniciativas mais sérias no final da década para reverter tal quadro na gestão Zulauf/Ortiz. Em 1995, por exemplo, os seus integrantes elegiam como uma das maiores ameaças à instituição a "herança de uma imagem desacreditada da FATMA perante os empresários, a sociedade e a imprensa" (FATMA/APEP, 1995, p.29).

É importante frisar que tal crise institucional da FATMA deixa ser fundamentalmente devido à inoperância e omissão, situação predominante nas décadas anteriores. O novo contexto de expansão da procura por licenças ambientais e de aprofundamento da politização, acrescentou novas coordenadas para entender a crise do órgão ambiental catarinense.

Já mencionei anteriormente aspectos gerais da crise do órgão ambiental catarinense na década estudada. A maior competição e controle de suas atividades com a expansão do número de instituições atuando no setor público ambiental, a grande instabilidade devido às diversas trocas de dirigentes na década, o abrupto crescimento de atribuições e demanda por controle ambiental diante do movimento descendente de disponibilidade de recursos foram alguns dos fatores contribuintes da crise institucional da FATMA.

[250] Como declarou um influente técnico e ex-funcionário de carreira da FATMA, o extremo desgaste da fundação no final da década de 90 levou-o a elaborar uma proposta de extinção da FATMA e de criação de uma nova agência ambiental. No entanto, devido à "radicalidade" da proposição, a qual, inclusive, previa a demissão dos funcionários e a realização de um novo concurso, o governador a rejeitou (Entrevista, 15/11/2004).

Sendo coerente com a tese da centralidade do licenciamento ambiental nas principais transformações na atuação da FATMA nos anos 90, sintetizado na idéia de cartorialismo ambiental, é necessário demonstrar o papel dele nesse novo estágio de crise institucional.

Embora tal crise não pudesse ser atribuída exclusivamente ao funcionamento do sistema de licenciamento ambiental, não resta dúvida de que ele se tornou o epicentro da mesma. A grande exposição pública que a FATMA passou a ter, principalmente após 1995, não foi apenas resultado das estratégias de projeção e melhoria da imagem do órgão, elaboradas e colocadas em prática pela gestão Vladimir Ortiz. Mas, até certo ponto, como conseqüência disso, a concessão de licenças tornara-se o eixo de uma ordem que abarcava problemas novos e antigos.

A crise institucional no final do período analisado se manifestou de diversas formas, mas foi alimentada quase invariavelmente pela emissão de licenças irregulares. Por essa razão, várias sindicâncias, movidas por denúncias externas, foram abertas na FATMA. Já em 1999 uma sindicância foi instaurada após a denúncia de suborno de técnicos da FATMA. O provável suborno estaria relacionado à conivência do órgão regulador com as irregularidades das empresas, do mesmo proprietário, Natureza Central de Tratamento e Resíduos e Risvale S/A localizadas na região norte do estado.

Nesse ano, organizações não governamentais pediam ao Ministério Público Federal o embargo das empresas de inertização de resíduos sólidos de classe 1 (altamente tóxicos). No processo, a FATMA era acusada de omissão e conivência por ter fornecido licenças ambientais às atividades de alto risco, respectivamente, em 1997 e em 1994, sem a exigência de EIA/RIMA. Foi em meio a estes questionamentos que dois funcionários da FATMA lotados na região das empresas foram flagrados em uma agência bancária tentando trocar um cheque de 6,7 mil reais emitido pelo proprietário da empresa Natureza. Em 2000, diante das diversas irregularidades, a justiça destituiu a FATMA de licenciar as empresas, transferindo a atribuição ao IBAMA. Neste mesmo ano, o processo disciplinar contra os técnicos da FATMA foi arquivado pela Procuradoria Geral do Estado que considerou inconsistente a denúncia de suborno.[251] Em 2001, após serem comprovadas as ameaças à saúde e ao meio ambiente das atividades da empresa de processamento de lixo tóxico, a justiça federal acatou o pedido do MPF e das ONGs e determinou a suspensão das

[251]"Conforme informou na semana passada a diretora de Controle da Poluição do órgão, Suzana Maria Cordeiro Trebien, os dois técnicos alegaram que estavam em Guaramirim a serviço e apenas aproveitaram para trocar um cheque para um amigo. Com base nessa versão, a Procuradoria Geral do Estado solicitou o arquivamento do processo." Arquivado o processo disciplinar da FATMA. **A Notícia**, p. A9, 16/05/2000.

atividades das empresas por não cumprir as normas ambientais.[252] Em 2001, novamente foi aberta uma sindicância interna para apurar liberação de licença com dispensa de EIA/RIMA para outra empresa de processamento de reciclagem de lixo tóxico, a GETCNO, na cidade de Morro da Fumaça, no sul do estado.

Em 2002, o cancelamento pela justiça federal de uma licença para a construção de um hotel numa praia de Florianópolis, em que um técnico da FATMA descrevia uma área de restinga como pastagem para justificar a obra, originou uma nova sindicância. Diferente das anteriores, o acúmulo de denúncias de suspeita de corrupção na emissão de licenças fez com que o escopo desta sindicância fosse ampliado. Na proposta, seriam investigadas todas as licenças expedidas no último ano e todos os 20 técnicos do setor de licenciamento. Não se tem notícia dos seus resultados, mas segundo o diretor da FATMA de então, era necessária porque a situação havia chegado ao "limite da ética" (FATMA vai reavaliar licenças ambientais, **A Notícia**, 5/3/2002).

Em 2003, já no governo seguinte, mais uma sindicância foi aberta pela Coordenadoria Regional do Planalto Norte para apurar a emissão de 960 autorizações de corte de vegetação, irregulares, no período que antecedeu as eleições de 2002. Denunciadas pelo IBAMA, as licenças para corte de vegetação em extinção na região de Canoinhas foram canceladas, em que pese a degradação já cometida, não se tem notícias do resultado da sindicância montada.[253]

A abertura de sindicâncias pode ser um indicador de que as irregularidades na FATMA haviam alcançado considerável extensão e reconhecimento público, mesmo que melhor percebidas no governo seguinte. Já no início do governo de Luis Henrique as Silveira (2003-2006), a Coordenadoria de Meio Ambiente do Ministério Público Estadual recomendou ao Governo Estadual, entre outros pontos[254], "a paralisação imediata dos licenciamentos ambientais avocados pela administração estadual da FATMA" e "o aumento do quadro de pessoal técnico na referida Fundação" (Recomendação 001/2003/CME). O governo nunca respondeu ao documento (Entrevista, procurador de MPSC, 08/12/2004).

---

[252] Ver mais sobre o assunto em Ambientalistas pedem embargo de empresa. **A Notícia**, p. A7, 27/10/1999; Empresa terá sigilo bancário quebrado. **A Notícia**, p.8, 29/10/1999; Arquivado processo disciplinar da FATMA. **A Notícia**, p. A9, 16/05/2000; Questão ambiental vira disputa judicial em Schroeder. **Gazeta Mercantil,** São Paulo, p. 5, 12/12/2000.

[253] Ver sobre o assunto em Autorizações de corte suspensas pela Fatma. **A Notícia**, p. A10, 16/04/2003. Sindicância apura ações da Fatma em Canoinhas. **A Notícia**, p. A8, 29/04/2003; e <http://www.madeiratotal.com.br/ntc.asp?Cod=670>.

[254] Auditagem junto aos Municípios que auferem competência delegada para concessão de licenciamento ambiental; e a realização de seminários regionais para a instrução técnica e sobre a responsabilidade administrativa, civil e criminal das pessoas responsáveis, em cada Município conveniado, pela concessão irregular de Licença Ambiental.

Em resposta às pressões das denúncias, o diretor geral da FATMA em 2003, o ex-prefeito de Florianópolis Sérgio Grando, anunciou reformas no sistema de licenciamento. Prometendo novos dias para a FATMA e uma "política de saneamento", Grando anunciava que o que aconteceria em sua gestão, ao contrário das gestões anteriores, seria "puramente baseado em dados técnicos". As principais mudanças propostas pelo ex-prefeito compreenderam: a criação de uma Comissão de Controle Interno na FATMA, com o objetivo de analisar atos administrativos e atividades de licenciamento ambiental da instituição; a obrigatoriedade de publicação, no Diário Oficial, de todos os licenciamentos ambientais concedidos pela Fundação; a responsabilidade pelas licenças emitidas, que até então eram assinadas por apenas um técnico, passou a ser de dois profissionais; a criação de uma comissão de técnicos para uniformizar os procedimentos na elaboração de termos de ajuste de conduta, como medida para impedir favorecimentos na negociação dos mesmos (Fatma vai revisar 12 licenças ambientais, http://www.sc.gov.br/webim, 12/02/2004. Acesso em 30/08/2005).Além disso, a operação de saneamento de Grando, até fevereiro de 2004, havia, em investigações internas, responsabilizado e punido com suspensão dois funcionários por terem emitido licenças em desacordo com a legislação e suspenso ou cancelado 10 licenças.

Os ataques mais contundentes à FATMA, entretanto, partiram do Ministério Público Federal. Por diferentes razões, tradicionalmente adotando uma postura de confronto com as forças políticas e econômicas regionais, este órgão veio a público, a partir de 2003, questionar e denunciar não problemas e desvios isolados do órgão regulador, mas a sua legitimidade como instituição ambiental.

Em dezembro de 2003, diante da continuidade na emissão de licenças irregulares, o procurador chefe do Ministério Público Federal pediu a intervenção do governo estadual na FATMA. Alegava que a situação era gravíssima diante das centenas de processos tramitando na justiça por irregularidades nos licenciamentos. Os problemas mais sérios eram os licenciamentos nas áreas de preservação sem estudo de impacto ambiental, em áreas costeiras (restingas), falta de controle sobre a derrubada de áreas nativas da Mata Atlântica, e funcionários sob suspeita de ligação com empresas licenciadas. O diretor da FATMA defendia-se afirmando que a maioria das licenças ilegais não era de sua gestão e que a situação era "resultado de um histórico de irregularidades praticadas nas gestões anteriores" (Procurador da República pede intervenção na FATMA, **A Notícia**, 12/12/2003).

Com a mudança do governo federal em 2002 e um rigor maior do IBAMA na liberação de licenças ambientais de grandes obras no estado e no país, a FATMA voltou a ser alvo de críticas. Em resposta ao movimento político e econômico, liderado pelo governador Luis Henrique, para forçar a transferência das atribuições do IBAMA para o órgão estadual, uma rápida e forte reação se verificou. Novamente, ONGs e o MPF argumentavam que a falta de independência do órgão em relação ao governo, a influência política, as centenas de ações contra o órgão estadual, a improbidade administrativa e a falta de pessoal impossibilitavam que a FATMA assumisse as funções do IBAMA (FATMA define suas áreas de competência, **A Notícia**, 11/8/2004). Os opositores viam na ação do governo e do setor econômico mais uma manobra para trazer o processo decisório ambiental para o estado, a FATMA, onde gozavam de maior poder de influência.

É interessante notar que o setor político-econômico catarinense, criticando a morosidade do órgão federal e exaltando a agilidade do estadual, embora objetivasse aumentar as atribuições da FATMA, não cogitava o fortalecimento da mesma.

Como os casos de irregularidades não cessavam[255], em 2005 o MPF veio a público denunciar que a FATMA estava comercializando licenças "mediante privilégios políticos e econômicos". Na ocasião, o representante do MPF afirmou que existiam 290 ações contra a FATMA, por exemplo, por comprometimento com empresas carboníferas, liberação de licenças para o corte de espécies em extinção, expedição de licença sem estudo de impacto ambiental (MPF denuncia abusos ambientais, **Diário Catarinense**, 2/9/2005). Todos estes fatos evidenciavam um clima de agravamento da perda de credibilidade da FATMA.

Indubitavelmente, a FATMA e o governo do estado, na maior parte do tempo, gozavam de pouca confiança do movimento ambiental. A sistemática concessão do "Prêmio Porco", a eles, pela Federação das Entidades Ecológicas Catarinenses entre 1997 e 2003, ilustra o clima de intenso conflito e de desconfiança que marcou a relação entre a FATMA e o movimento ambiental

[255] Licença para desmatamento em Biguaçu será cancelada. **A Notícia**, 17/06/2003; IBAMA apura devastação ambiental (1). **A Notícia**, p. A7, 22/11/2003; Não à maquiagem ambiental. **A Notícia**, 22/07/2004; Justiça suspende licitação de energia. **Diário Catarinense**, p. 19, 28/07/2004. Mais recentemente, em 2006 na ação denominada de "Operação Nazaré" a Polícia Federal prendeu quatro integrantes da Coordenadoria Regional da FATMA do Planalto Norte, suspeitos peculato, formação de quadrilha e crime ambiental na concessão de licenças para corte ilegal de árvores nativas. Coordenador se defende e critica IBAMA. **A Notícia**, p. A7, 14/2/2006. Em 2007, em uma nova operação da Polícia Federal, a "Moeda Verde", foram presos empresários, políticos, e funcionários públicos, entre eles da FATMA, acusados de formação de quadrilha, falsificação de documentos, corrupção e tráfico de influências, na emissão de laudos e licença irregulares para a construção de imóveis em Área de Preservação Permanente. PF detém grupo acusado de negociar áreas ambientais. **Folha de São Paulo**, p. A 11, 4/5/2007.

nos anos 90. O que havia de novo, a partir de meados e, mais claramente, do final da década de 90, é que o coro de descontentes com a FATMA havia engrossado. Além do Ministério Público, do IBAMA e da Polícia Ambiental que contribuíram diretamente para trazer à tona a crise da FATMA e desgastar a sua imagem, contestando e denunciando licenças ambientais expedidas, também crescia o descontentamento do setor empresarial com o órgão ambiental. Ele derivava das novas expectativas decorrentes da crescente internalização de critérios ambientais no setor produtivo e do maior controle social sobre essas atividades, sobretudo a industrial. Diante deste novo cenário, ao setor empresarial, ou pelo menos para uma parte dele, também passou a interessar uma FATMA "forte" (Entrevista, consultor de meio ambiente da FIESC, 29/10/2004).

Uma conseqüência importante do descrédito da FATMA e da intensificação da atuação de outras instituições no campo ambiental neste período, sobretudo o Ministério Público, foi a perda do monopólio do órgão estadual na interpretação e flexibilização da legislação ambiental (Costa, 2001). A transferência parcial e, de certa forma simbólica, desta atribuição ao Ministério Público, considerado uma instituição menos sujeita à influência política, mostrava que tal crise decorria da concentração na fundação da delicada atribuição de controlar mais direta e sistematicamente as atividades econômicas. Este argumento surgiu em várias entrevistas e declarações na mídia de integrantes da FATMA, quando tentavam justificar a crise e o desgaste do órgão. Designações como a "FATMA sempre está no banco dos réus", ou que ela é como "marisco" que fica entre as rochas e o mar, fazem referência justamente a natureza desgastante e conflituosa da sua posição avançada na regulamentação ambiental. Isto explicaria também o melhor conceito das demais instituições que atuam no setor, fundamentalmente empenhadas em fiscalizar a degradação ambiental e a própria FATMA. Em síntese, à crise institucional da FATMA no final da década de 90 podem ser atribuídas três fontes principais que, na prática, apareciam sobrepostas e imbricadas.

A primeira delas, a mais conhecida, referia-se ao seu flagrante desmantelamento e retração operacional. Como parece ter ficado evidente até aqui, na década de 90, ocorreram um estacionamento e uma regressão de sua capacidade institucional, mais explícitos no encolhimento de sua estrutura de recursos diante da ampliação vertiginosa de suas atribuições. Tal condição, embora não fosse um fato necessariamente novo, assumiu maior importância pela crescente visibilidade da questão ambiental e da demanda ao órgão regulador e pelo caráter de sua natureza politicamente instrumentalizada.

É neste último aspecto que reside a segunda fonte de sua crise institucional: o alinhamento quase sistemático aos grandes interesses do governo e do grande capital. Fundamentando a maior

parte das referências à falta de autonomia da FATMA, em um grande número de licenciamentos e análises de estudos de impacto ambiental, o órgão regulador do meio ambiente aparece como mera extensão desses interesses. A diferença mais importante em relação à década anterior, quando a omissão vigorava como padrão de atuação, foi o surgimento de mecanismos de controle externo como a obrigatoriedade das licenças e de audiências públicas e a entrada no cenário do Ministério Público e do IBAMA. Estes acontecimentos deram maior exposição ao forte direcionamento político do órgão, reforçando a imagem de uma instituição que em momentos decisivos assumia a função de braço técnico-ambiental legitimador de interesses políticos e econômicos promotores da degradação ambiental. Embora esses favorecimentos deixassem a impressão de casos típicos de extração de "licenças a fórceps"[256], o grande número de denúncias, contestações e embargos de licenças concedidos a empreendimentos públicos e privados de grande repercussão pública, corroiam a credibilidade do órgão e de seus peritos. Ao longo de toda a década, a FATMA estará sempre na linha de fogo das lutas em torno da liberação ou não das licenças ambientais e das condições sob as quais elas se darão, ela sempre está "no banco dos réus", como afirmou um ex-diretor do órgão. De um lado, governo, empresários e uma parte da mídia pressionam o órgão para liberar as licenças o mais rápido possível e sem impor medidas inviabilizadoras, de outro, movimentos sociais, ONGs, Ministério Público, denunciavam os pontos omitidos nos estudos de impacto ambiental e outras irregularidades.[257]

A terceira fonte da precipitação da crise da FATMA tinha também como foco a emissão de licenças irregulares, mas, na esteira do cartorialismo ambiental, mais voltadas para as demandas de varejo. Aqui não é o caso das irregularidades decorrentes da falta de capacidade técnica, das divergências com órgãos concorrentes, e mesmo, das licenças emitidas por pressão do governo estadual, mas, daquelas irregularidades associadas, sob várias combinações, ao clientelismo e à corrupção. Estas duas modalidades de desvios, um prolongamento lógico do aprofundamento da

[256] Em uma análise sobre o órgão ambiental do Rio de Janeiro (FEEMA), Margulis e Gusmão (1997), usam esta expressão para indicar a atitude dos governos na viabilização de licenças ambientais para obras de seu interesse.

[257]Casos emblemáticos deste fato na década de 90 foram os processos de licenciamento da Brahma em Lages (1992), Porto da Barra em Florianópolis (1996/1197), Grupo Habitasul em Florianópolis (1997), Hotel Internacional Costão do Santinho em Florianópolis (1997), Complexo Penitenciário de São Pedro de Alcântara (1997), Barragem do Rio São Bento no sul do estado (2001), USINOR (2001/2002). Podem ser incluídos neste rol as mobilizações do governo e do setor produtivo para liberar licenças em bloco para um grande número produtores, sobretudo do setor rural, constrangidos a possuir o documento para se habilitarem a financiamentos. Reduções das taxas de licenciamento, relaxamento das exigências legais, mutirões com outros órgãos como a EPAGRI e o Ministério Público foram usados para licenciar um grande número de atividades da, principalmente, suinocultura, carcinocultura e frutificultura, fumicultura, piscicultura e rizicultura.

politização ocorrida na FATMA, se delinearam mais nitidamente no último governo analisado e nos anos subseqüentes.

Ainda que as irregularidades desse tipo já fossem registradas nos gestões anteriores[258], foi no governo de Esperidião Amin que elas tiveram maior expressão e repercussão pública devido a vários fatores. Foi neste governo, após a maior projeção de uma imagem de um órgão atuante e vinculado ao licenciamento ambiental promovida na gestão de Vladimir Ortiz, que estavam dadas as condições plenas para a politização da FATMA. O rápido crescimento da procura pelas licenças e seu uso como fonte de recursos estratégicos para a FATMA já eram uma realidade. O longo período de interinidade na ocupação da direção da FATMA neste governo parece indicar que a captura e autarquização da agência nunca estiveram tão sólidas.

As denúncias de irregularidades na emissão de licenças pela FATMA nessa gestão estiveram mais fortemente associadas à venda do documento e ao uso do mesmo em relações clientelistas. Neste último caso, o principal acontecimento foi a emissão das 960 autorizações de corte de vegetação pela Coordenadoria Regional do Planalto Norte nos últimos meses do Governo Amin. Comandada por um parente de políticos tradicionais da região, a regional da FATMA emitiu no período mais licenças desse tipo do que a soma do volume de autorizações de todas as sete regionais do órgão no estado. Este caso, mais do que qualquer outro[259], selava o fato de que a FATMA havia se tornado uma nova frente da máquina estatal para ampliar as bases políticas de seus ocupantes.

A cultura do "toma lá dá cá"[260] não se limitava, contudo, a trocas com fins eleitorais; ela também designava cada vez mais a lucrativa atividade de comercialização de licenças. A impressão da existência de uma corrupção generalizada no órgão pode ser deduzida de expressões como "antro de corrupção", "Ali Babá e os cento e vinte ladrões", "pequenas empresas e grandes negócios" e da existência de um sistema paralelo de licenciamento para se referir ao órgão

[258] Segundo um procurador do MPF, em um levantamento apresentado na câmara técnica do CONAMA em meados da década de 90, a FATMA aparecia como ré em 70% dos processos em andamento na instituição (Entrevista, 1/12/2004).

[259] Nas entrevistas feitas em 2004 com membros de organizações não-governamentais, técnicos ambientais e mesmo representantes do setor produtivo a prática do clientelismo na concessão de licenças era tido como um fato relativamente disseminado nas regionais da FATMA.

[260] "Essa cultura do toma lá dá cá dos que eram colocados nesses cargos, oportunistas, politiqueiros que vinham ali para quê? Para faturar altas granas por conta do cargo que ocupavam, usavam aquilo ali para o toma lá dá cá. E essa política é isso para dar licença para o fulano, e para a entidade tal, a prefeitura tal, fazer aqueles absurdos e os caras levavam por trás com o compromisso de quê? De eleições futuras, de arranjos, de cuidar da campanha e esse negócio todo" (Entrevista, integrante de ONG do Sul do estado, 02/12/2004).

ambiental. Este sentimento, presente na grande maioria dos depoimentos colhidos, se baseava em uma gama de atividades intermediadas por redes informais.

Estas atividades podiam compreender serviços como agilização no trâmite dos processos de empresários que não podiam esperar o histórico acúmulo de processos, a produção de laudos favoráveis aos clientes, a dispensa de estudos de impacto ambiental, o engavetamento ou o "sumiço" de processos de penalidade e consultoria sobre como burlar a lei com mais eficiência. É importante salientar as condições favoráveis à constituição de um mercado negro de licenças ambientais no período analisado. O rápido crescimento da demanda por licenças ambientais, aliado à redução da capacidade de oferta institucional, foram essenciais para tornar o documento um produto escasso. Secundariamente, a falta de transparência, a autarquização das subunidades da FATMA e outros fatores relacionados ao esgotamento do sistema de licenciamento favoreceram a forte penetração de interesses privados na oferta de licenças. Evidentemente, outro elemento essencial, e certamente anterior aos citados, era o elevado custo da regularização das atividades e, em muitos casos, da própria inviabilidade, numa leitura inflexível da legislação ambiental. O que apenas atualizava o imperativo de reduzir ou neutralizar a conversão de problemas ambientais em custos ambientais. A ocorrência de intermediações, desvios de conduta e tráfico de influências tinha como principais operadores técnicos, advogados, ocupantes de cargos de confiança, empresas de consultoria, políticos e empresários. Vários indícios levam a crer que eles integraram redes informais de poder que atravessavam o sistema de licenciamento ambiental da FATMA.

Novas figuras e relações surgiram como dinamizadores desse mercado informal. É o caso do "despachante ambiental": pessoas e empresas com trânsito na instituição que prestavam serviços a interessados, facilitando a tramitação de processos de licenciamento ou a retirada ou o engavetamento de processos (Entrevista, ex-funcionário da FATMA, 27/07/2004). Há referências ainda a fatos "indentificados nos bastidores", como os de exigências inconsistentes feitas para levar as empresas a contratarem escritórios específicos de consultoria (Apagão ambiental em SC, **A Notícia**, 06/08/2004).

Na prática, portanto, o que parece ter acontecido foi a descoberta e a apropriação privada de um novo nicho para intermediações, alimentado pelo crescimento da preocupação social com os problemas ambientais e pelo maior controle ambiental no setor produtivo. Com o cartorialismo na FATMA, encerro a demonstração do conjunto de mudanças que melhor descrevem a nova atuação da FATMA na década de 90. Olhado de uma perspectiva mais ampla, o cartorialismo ambiental pode ser eleito o momento de síntese dessas mudanças. Para ele, confluíram a expansão do número

de instituições e do controle ambiental, a busca por fontes alternativas de financiamento e de poder para a fundação e, os acontecimentos contribuintes do ascensão da politização patrimonial. O cartorialismo ambiental não era um desfeche estranho à dinâmica das instituições, ambientais ou não, em Santa Catarina e no Brasil (Sorj, 2000; Guimarães 1988; Ferreira, 1998; Bursztyn, 1993; Viola, 2000). A experiência da FATMA ilustrava a vitalidade, a renovação, o aprofundamento e a propagação da lógica patrimonial nas instituições brasileiras no período, desta vez, combinada e impulsionada pela ascensão do neoliberalismo. A afinidade geral entre ambos está no fato de que o neoliberalismo recrudesceu a estrutura histórica da sociedade brasileira centrada no espaço privado, dado que "Política e socialmente, a economia neoliberal é o projeto de encolhimento do espaço público e da ampliação do espaço privado (...)" (Chauí, 2006, p. 357). A crise institucional da FATMA, dessa maneira, não destoava da crise geral do Estado brasileiro e de sua "justificada" retirada de campo e substituição pelas soluções de mercado.

Nessa conjuntura geral, de secessão e sobreposição de crises, muitas, como a econômica e a social, percebidas como mais graves, a crise da FATMA e da política ambiental apareciam como menos prioritária, o que a tornava, de certa forma, mais tolerável. Retornarei a esta discussão no capítulo dez.

A ascensão de uma lógica geral patrimonial, que designei também de captura da FATMA, poderia ser entendida como as, senão novas, mais expressivas e inéditas expectativas sobre o desempenho da fundação. No entanto, seguindo o entendimento de Estado adotado nesta pesquisa, o cartorialismo mediava e se acomodava entre outras expectativas tão ou mais importantes que as clientelistas.

À frente, importa para esta investigação demonstrar em que medida o cartorialismo ambiental atendia às expectativas econômicas e políticas predominantes na sociedade catarinense na década de 90. Em outras palavras, e recorrendo à dimensão político-administrativa, é preciso compreender como, à luz do explanado até este momento, a FATMA atendia aos requisitos, de certa forma também renovados, dessas expectativas em relação ao controle ambiental. Nos dois capítulos seguintes, me deterei nessa questão, estendendo a discussão para pensar o problema da legitimidade e da persistência do órgão ambiental catarinense nos anos 90.

9 A CONVERSÃO AMBIENTAL DO SETOR PRODUTIVO: NOVAS EXPECTATIVAS

Quem chega à sede da FATMA em Florianópolis depara-se com um prédio construído na década de 60 e, em seu frontispício, com o mosaico de 18,4 m2 do artista catarinense Rodrigo de Haro que enaltece a pujança e a diversidade da economia e da indústria catarinenses. O espaço conquistado[261] por integrantes do órgão ambiental no início da década de 90 havia sido, até 1983, o "Palácio da Indústria", sede da Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina – FIESC, a mais importante representante do setor produtivo catarinense.

Isto, que não parece ser mais do que uma coincidência, simbolicamente, é bastante relevante. É um bom ponto de partida para analisar os estreitos laços entre poder político e poder econômico em Santa Catarina e localizar no desempenho da FATMA uma síntese da expressão desses poderes na Política Ambiental.

O fato de que o Estado, sob diferentes funções, tenha sido tratado sistematicamente como extensão de grupos privados, seja das forças políticas oligárquicas conservadoras seja do grande capital industrial exportador, não pode ser desconsiderado no desempenho das instituições públicas estaduais. A séria questão, válida para todo o país, da apropriação privada dos recursos públicos, incluindo os ambientais, tem aqui uma importante peça na reprodução de estruturas de poder assimétricas.

Em Santa Catarina, a estreita relação entre Estado e economia moderna teve como principal ícone o Plano de Metas do Governo – PLAMEG, marco da intervenção planejada do Estado catarinense na sustentação do Modelo Catarinense de Desenvolvimento. O plano foi confeccionado pela FIESC e se tornou o principal instrumento para seu presidente, Celso Ramos, eleger-se governador do estado em 1960. A vigência do PLAMEG (1961 a 1970) importou em profundas transformações e expansão do aparato público estadual, com o Estado assumindo para si diversas funções de investimentos, educação e infra-estrutura para a promoção do desenvolvimento econômico. A confusão entre as esferas público/privado em Santa Catarina e o acesso privilegiado aos resultados dessas transformações na máquina pública por interesses políticos conservadores e grandes grupos empresariais foram demonstrados em vários estudos (Güths, 2006; Aguiar, 1995; Michels, 1993; Silva, 1996; Costa, 1998).

[261] Conferir nota de rodapé número 230.

Mesmo sendo um órgão "menor" na estrutura de governo, a FATMA nunca esteve dispensada de dar - seja pela omissão e, mais recentemente, pela ação - sua contribuição na consolidação do Modelo Catarinense de Desenvolvimento. Nas primeiras tentativas de colocar a legislação em prática já se sentiam os constrangimentos à regulamentação ambiental impostos pelo culto ao empresariado e a expressiva representatividade política do setor dentro do Estado catarinense.

> Era um conceito que estava arraigado, inclusive no corpo técnico da FATMA, de que a lei era uma coisa secundária e o que deveria prevalecer era uma negociação com o empresário, com o senhor do domínio econômico, quer dizer, essa pessoa não devia ser incomodada (Entrevista, ex-diretor da FATMA, 21/07/1997).

> A figura do empresário é preponderante. O empresário é quem consegue o dinheiro, o empresário é quem constrói, o empresário é quem dá emprego, é quem paga imposto, quer dizer, é o empresário. O empresário é o personagem principal do contexto que se fala nesse momento. Aí a revolução que precisaria haver não seria da FATMA. (...) Então, a FATMA não passava daí [evidenciação e orientação], por ela não ter eficiência técnica e funcional necessária para um empreendimento de tal monta. Ela teria muito menos meios políticos de botar um susto maior na cabeça de seu Atílio Fontana [Sadia], ou do seu Bonato [Grupo Bonato], ou do seu Tigre [Grupo Hansen], dessa gente, do seu Diomício Freitas [Grupo Diomício Freitas]. Porque essa gente, politicamente, é muito poderosa, [...] eram os cardeais da política catarinense, que, de certa forma, faziam o Legislativo e o Executivo (Entrevista, ex-diretor da FATMA, 22/11/1996).

Estas percepções exprimem melhor como as expectativas do setor produtivo eram assimiladas na maior parte do tempo – sobretudo no período ditatorial - pelo órgão ambiental até o final dos anos 80. Neste capítulo, tentarei demonstrar como as mudanças na atuação da FATMA na década de 90 correspondiam em grande medida a um novo estágio do tratamento da questão ambiental pelo setor produtivo. E, desta forma, qual o papel do órgão ambiental em relação à conversão ambiental do setor produtivo e como, embora reservasse uma posição de maior importância, necessariamente não rompia com a situação anterior.

Na condição de executor da política estatal do meio ambiente, como apontei na definição do marco teórico, a FATMA teve que lidar com duas funções básicas e, em geral, contraditórias: não impedir o crescimento econômico e executar suas atribuições de controle ambiental com alguma legitimidade. Nesta parte o objetivo é demonstrar como nos anos noventa as mudanças nesses dois pólos se refletiram na atuação do órgão estadual do meio ambiente.

9.1 A "ONDA VERDE" E A CONVERSÃO AMBIENTAL DO EMPRESARIADO CATARINENSE: DE VILÕES A HERÓIS?

Com a chamada "A onda verde no sul: 1993-2002", um periódico empresarial regional (Prêmio Expressão..., 2002) comemorava em 2002 a significativa transformação no comportamento empresarial quanto ao tratamento da questão ambiental. Além de indicar reais mudanças no setor, a referência retrata bem a representação que vinha sendo dada ao fenômeno. Neste item pretendo ressaltar importantes manifestações dessas transformações, suas premissas, limites e repercussões para o desempenho político-administrativo da FATMA.

Em diversos momentos desta tese já mencionei alguns fatores que contribuíram para maior adesão das empresas à preocupação ambiental. Este movimento, no entanto, resultou de transformações de escopo mais amplo e tomou forma em meio a mudanças que necessariamente não estavam diretamente relacionadas aos problemas ambientais.

Por um lado, assistiu-se nos anos 80 e 90 a uma reestruturação produtiva denominada por muitos como toyotismo ou pós-fordimos (Lojkine, 1999; Gounet, 2002; Wolff, 2005). Nestas destacaram-se, em relação aos modelos produtivos padronizados, a flexibilidade, a redução de custos, sustentadas pelos avanços nas tecnologias de informação e comunicação.

O acirramento da competição internacional em uma economia crescentemente globalizada trouxe para a ordem do dia das empresas, principalmente aquelas inseridas neste mercado, imperativos como qualidade, agilidade, competitividade, marca e imagem, erigidos à filosofia de gestão. Incorporadas nestas transformações no decorrer das décadas de 80 e 90, a variável ambiental tornou-se um fator estratégico de competitividade, com os seus ganhos potenciais na redução de custos e na diferenciação de produtos e serviços junto a públicos específicos e como barreira não-tarifária aos concorrentes.

Por outro lado, a derrocada do comunismo no final da década de 80 deu impulso ao avanço dos diagnósticos e reformas neoliberais para a crise econômica mundial nos anos 70 e 80, que pregavam e disseminavam a supremacia do mercado auto-regulado como critério de organização social e, logicamente, o recuo do Estado interventor. Guindados para o centro das decisões sociais em contexto competitivo e com maio pressão dos consumidores, os agentes econômicos foram mais fortemente constrangidos a assumir maiores responsabilidades pelos impactos de suas ações na sociedade e na natureza e pelo destino da sociedade. Ou seja, as afinidades entre sociedade e

mercado já não eram automáticas e dadas. Desastres ecológicos de grandes proporções, o aumento da degradação ambiental e da miséria no mundo contribuíram decisivamente na atribuição da imagem de vilões às empresas transnacionais e à iniciativa privada geral. Suas imagens, marcas e produtos, com isso, paradoxalmente, passaram, em um contexto de maior competição global e recessão, a ser ameaçados por disputas travadas em torno de versões de problemas e soluções apresentadas, projetando um novo e importante campo de legitimação para o setor empresarial: a responsabilidade social e ambiental (Neder, 2002; Smith, 1993). É neste contexto de maior competitividade, desconfiança e controle social que a problemática ambiental aparece como ameaça e oportunidade para os agentes do setor produtivo, o que mudava sensivelmente o sentido estritamente negativo - imposição de custos e impedimentos - associado ao tema antes dos anos 90.

9.1.1 A fase "pró-ativa" da FIESC e das ações empresariais no campo ambiental

Possuindo um expressivo número de indústrias inseridas no mercado internacional, Santa Catarina ilustra bem a especificidade da conversão no tratamento das questões ambientais pelo setor produtivo. Abaixo farei uma descrição desta experiência abordando algumas importantes mudanças no tratamento da questão ambiental na FIESC e no comportamento das empresas catarinenses.

De um tratamento marginal e mesmo de oposição às exigências ambientais[262], a FIESC foi ao longo da década de 90 assumindo o que um consultor da instituição chamou de uma postura "pró-tiva" (Entrevista, 29/10/2004) em relação ao tema. A mudança da postura da FIESC era um reflexo da reorientação do empresariado mundial e nacional, acossado inicialmente, sobretudo pela pressão da opinião pública nos países desenvolvidos. Esta mudança ficou registrada em importantes eventos e pronunciamentos públicos como a I Conferência Mundial da Indústria sobre Gerenciamento Ambiental em 1984, na Carta da Câmara Internacional do Comércio em 1991 e,

[262] Ao contrário de outras instituições representativas do setor industrial de outros estados como São Paulo, Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais e mesmo nacional (Ferreira, 1992; Carvalho,1987; FEAM/SEMA, 1998), em Santa Catarina, em parte devido ao grande entrosamento entre Estado e o setor industrial, o encaminhamento das demandas empresariais, em regra, em oposição ao controle ambiental, mais freqüentemente parece ter se dado de forma individual e diretamente a políticos e ao governador.

em 1992, na II Conferência Mundial da Indústria sobre Gerenciamento Ambiental, em Rotterdam, na instituição da norma BS 7750 de certificação ambiental de empresas pela *British Standards Institution*, na Reunião da Organização das Nações da Unidas para o Desenvolvimento Industrial, ocorrida durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro em 1992, e na instalação do Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentado (CEBDES) em 1997, vinculado ao *World Business Council for Sustainable Development* (WBCSD), constituído em 1991.

Em Santa Catarina, as primeiras ações ambientais no setor empresarial iniciaram-se a partir de 1987 através do Serviço Nacional da Indústria – SENAI de Santa Catarina, órgão vinculado à FIESC. Tratava-se da execução de um acordo com a Itália para o tratamento de efluentes agroindustriais, desenvolvido na região do oeste catarinense. O programa foi estendido para o setor têxtil em 1990, setor que mostrou ter a maior demanda por esses serviços devido a maior exposição às exigências do mercado internacional.

A fase "pró-ativa" da FIESC no trato dos problemas ambientais começa em meados da década de 90. A experiência anterior do SENAI e a nova dinâmica do mercado internacional levaram à criação, em 1995, do Centro Ambiental do SENAI em Blumenau, que passou a atender demandas em todo o estado.[263] Ainda em 1995, é lançada uma Unidade Móvel de Tratamento de Efluentes de Santa Catarina para atender as empresas. Um ano antes, em conjunto com a Universidade Federal de Santa Catarina e o SENAI, a FIESC lançou o Programa da Qualidade Ambiental na Indústria Catarinense - PQAIC, com o objetivo de auxiliar "as empresas a prevenir a poluição, orientar na adoção das normas de um sistema de gestão ambiental para conseguir a certificação e garantir competitividade dos produtos no mercado internacional". Diversas reuniões nas regiões do estado buscaram transmitir informações a empresas exportadoras sobre a consultoria de implantação de sistemas de gerenciamento ambiental - ISO 14000. É a partir desta data que o conceito de desenvolvimento sustentável passa a ser adotado pelas empresas mais frequentemente (Entrevista, consultor da FIESC, 29/10/2004). Outro fato importante deste período foi o lançamento, em 1998, pelo Instituto Euvaldo Lodi/SC, órgão também vinculado à FIESC, do

[263] O órgão passou a atuar em três áreas: laboratório, educação ambiental e gestão ambiental Além de análises físico-químicas de águas e efluentes industriais, as atividades do SENAI abrangiam serviços de consultoria e assessoria através de diagnóstico ambiental, gerenciamento de resíduos sólidos, implantação de sistema de gestão certificável pela NBR ISO 14001, otimização e readequação de sistemas de tratamento de efluentes industriais ambiental e técnicas de produção mais limpa.

Programa de Produção Mais Limpa, o qual consistia na disseminação de uma metodologia voltada para a redução de resíduos, de consumo de energia e de preservação ambiental (Dozol, 2002).

O marco mais importante da internalização da temática ambiental no órgão representativo do setor industrial, no entanto, ocorreu em 1997 com a instalação da Câmara da Qualidade Ambiental, um fórum de debate sobre os interesses da indústria na área ambiental e cuja principal finalidade era "assessorar a Diretoria da FIESC no encaminhamento de assuntos relacionados às questões ambientais que influenciem no desenvolvimento das atividades do setor industrial de Santa Catarina" (www.fiescnet.com.br/camaras, acesso em 21/07/2006). A câmara foi responsável, entre outras ações, pela elaboração do capítulo que trata do setor industrial na Agenda 21 do estado e por negociações junto à FATMA e ao governo do estado para aumentar o prazo das licenças ambientais concedidas às indústrias pela fundação.

As iniciativas da FIESC não se restringiram à consultoria e assessoria, organização de instância formal para encaminhamento de demandas coletivas globais e setoriais, mas também à construção de uma imagem positiva do setor junto à opinião pública. Iniciativas como a Campanha da Indústria para o Meio Ambiente, em conjunto com a Confederação Nacional da Indústria, propunham-se a "contribuir para o processo de educação ambiental da sociedade, na tentativa de sensibilizar e mobilizar empresas e a população" (Indústria na gestão ambiental, **Diário Catarinense**, 17/09/1998). A busca de ampliação do raio de influência do setor nos destino da sociedade coadunava com a nova postura do mesmo no campo ambiental, um tema de interesse público. Tal inclinação fica mais clara na instalação do Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentado (CEBDES) em 1997, vinculado ao *World Business Council for Sustainable Development* (WBCSD) e do qual a FIESC vem participando. Como este conselho estipulou, seu objetivo é "fazer gestões junto às autoridades governamentais, não apenas para defender os interesses específicos do empresariado, mas principalmente, para contribuir na consecução de uma política geral de desenvolvimento sustentável" (CEBDES, 2002, p. 5).

A tônica de toda mobilização da FIESC na década de 90 em torno da problemática ambiental, seguindo e dando forma regionalmente às tendências observadas no setor produtivo mundial, centrava-se nas mudanças necessárias ao enfrentamento do desafio de manter e ampliar a competitividade e a inserção da indústria catarinense no mercado internacional. A estagnação e abertura à concorrência internacional da economia brasileira tornaram mais prementes as adequações do setor produtivo para o novo momento. Estas premissas nortearam, sobretudo, a gestão de Osvaldo Moreira Doaut, presidente da FIESC de 1992 a 1999, caracterizada pela

expansão da organização e a ênfase na globalização (Baumgarten, 2000). Nas palavras de Douat em 1992,

> O PIB nacional decresceu em relação ao exercício anterior, na ordem de 0,93%. O volume das exportações não evoluiu mais do que 14% sobre 1991. O nível de emprego revelou-se também declinante, com sérias repercussões nos níveis de produção e consumo,além dos dramáticos efeitos sobre o tecido social. Este ambiente contribuiu sobretudo para que o segmento empresarial passasse a ser preocupar mais seriamente com a questão da competitividade. Na expectativa de uma retomada do crescimento a partir da ação da iniciativa da iniciativa privada, com olhos voltados principalmente para um mercado internacional cada vez mais convidativo, conquanto rigoroso e muito seletivo. Conceitos como qualidade, tecnologia e produtividade passaram a freqüentar mais assiduamente agendas das discussões e a representar itens fundamentais para se pensar num futuro mais promissor para a atividade produtiva.[...] Assim, assegurados do apoio político indispensável e lançando mão da competência existente nas entidades integrantes do sistema FIESC - ao lado de procurar enriquecê-las com os recursos gerenciais e tecnológicos exigidos pelo processo de modernização - procuramos investir na disponibilização de instrumentos e mecanismos que permitam a industrias catarinense impor-se cada vez mais nos mercados nacional e internacional, com base no incremento real de nossa competitividade (in Baumgarten, 2000, p. 203).

Com relação ao meio ambiente, o presidente da FIESC afirmava:

> As empresas que não adotarem processos produtivos que não garantam que seus próprios produtos não sejam danosos ao meio ambiente terão dificuldades em buscar novos mercados ou mesmo de manter seus atuais consumidores" (FIESC aborda cuidados com meio ambiente. **A Notícia**, A-9, 30/05/1997).

A gestão de Douat à frente da FIESC, um empresário do setor metal-mecânico de Joinville, indicava que a variável ambiental havia assumido outro patamar e importância dentro do setor empresarial, principalmente se comparada à gestão de seu antecessor, Milton Fett (1986-1992), empresário representante do setor madeireiro.

Assim, a internalização da questão ambiental na mais importante instituição do setor produtivo catarinense, mais diretamente devido à necessidade de transpor as barreiras às exportações[264], denotava uma significativa mudança no tratamento do tema. A constituição de centros de assessoria às empresas e de fóruns para encaminhar demandas setoriais, bem como a disseminação no imaginário público da autosuficiência empresarial e da possibilidade de uma relação harmônica e estratégica entre crescimento econômico e preservação ambiental, deram o tom dessa nova postura. Entretanto esta leitura geral não é suficiente para captar o alcance e os limites da conversão ambiental das empresas catarinenses.

264 A esta motivação, em geral, desconfortável pelo seu caráter reativo e interessado e não fruto de uma "consciência ambiental", vez por outra, mais timidamente, é acrescentado um ingrediente cultural do empresário sulista. A preocupação também resultaria de que "O típico empresário sulista é muito ligado às suas origens, nasceu e desenvolveu seu negócio em estreito relacionamento com a sua comunidade e com o meio ambiente, pescou no rio que passa pela sua fábrica [...]" (Expressão, 2002: p. 13). Ver também Pereira e Frank (2003).

A exemplo do que aconteceu no Brasil e em outros países, a internalização da variável ambiental nas indústrias em Santa Catarina pode ser apresentada em dois principais momentos ou gerações (Smith, 1997; Maimon, 1996). A introdução de inovações de primeira geração compreendia basicamente as denominada tecnologias de "final de linha" – filtros, precipitadores, estação de tratamento de efluentes – sem mudanças significativas no processo produtivo. As mudanças de segunda geração, mais profundas e complexas, caracterizaram-se por alterações no sistema produtivo, movidos pelos ganhos econômicos na redução de custos em energia e matéria-prima possibilitados por inovações tecnológicas na área ambiental.

Em Santa Catarina, à exceção de alguns casos isolados[265], as iniciativas de primeira geração surgiram a partir de meados da década de oitenta. Elas resultaram diretamente das primeiras incursões do setor público na regulamentação ambiental, estas, por sua vez, impulsionadas pela crescente pressão da população e de organizações ambientalistas. Como já afirmei, o auge desta fase ocorreu no governo oposicionista do PMDB e, fortemente marcada pelo confronto entre governo e grandes empresas poluidoras, levou à instalação de sistemas de tratamento primário dos efluentes em boa parte delas. O papel mais ativo do Estado no controle da degradação ambiental industrial desencadeou importantes processos nesse primeiro estágio, que no seu conjunto contribuíram e anteciparam uma nova postura do grande empresariado do estado.

Um deles foi a oferta de linhas de créditos oficiais para financiar a instalação e equipamento anti-poluentes. As crescentes pressões de empresários em anos anteriores, coagidos pela primeira vez pela sociedade e pela FATMA, e pelos prenúncios do mercado externo[266], levaram o Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina - BADESC a criar em 1986 o Programa de Controle Ambiental - PROCAM.[267] Em 1989, o PROCAM deixou de ser um

[265] A exemplo das empresas têxteis Hering e Döhler que iniciaram o tratamento físico-químico de efluentes líquidos no início dos anos 80.

[266] Algumas empresas de olho no futuro conseguiram empréstimos especiais para o desenvolvimento de tecnologia e equipamentos de controle da poluição, como foi o caso da Cia. Hering em 1981. Esta empresa constituiu em 1983 uma *holding* de nome PROECO, empresa que se tornaria uma das maiores do país no setor de equipamentos de controle da poluição, atuando também no exterior. Osvaldo Colin libera verba para o combate à poluição. **Jornal de Santa Catarina**, 19 dez. 1981, p. 3.

[267] Segundo os técnicos deste banco, a legislação não fora cumprida anteriormente por falta de "instrumentos políticos" da FATMA. Isso porque, até 1986, os projetos aprovados não eram controlados em termos de seus potenciais de agressão ambiental por pressões de órgãos representativos da classe empresarial. A FATMA "ficava de mãos atadas". A situação insuportável e conflituosa após o processo de licenciamento instaurado pela FATMA, na avaliação dos dirigentes e técnicos do BADESC, originou o PROCAM, que teria influenciado na implantação do programa ambiental do BNDES (Entrevista, técnicos do BADESC, 16/07/1997).

programa especial, tornando-se uma linha de financiamento institucional do BADESC.[268] O banco financiou, até o final da década de 80, projetos de despoluição no setor têxtil, na região carbonífera e de unidades agrícolas integradas aos complexos agro-industriais suinocultores estaduais (BADESC, 1986, 1988, 1989). É somente nesse momento que o Estado catarinense começa a aceitar os problemas ambientais como reais na medida em que essas demandas positivas reclamaram ações específicas do aparato institucional.

A fase "coercitiva" da FATMA, iniciada em 1983 e agudizada na segunda parte da década, aplicando penalidades e cobrando projetos e cronogramas de adequação à legislação ambiental, deu origem, ainda, ao "*ecobussiness*" no estado. Na forma, principalmente, de empresas de consultoria (Anjos-da-Guarda profissionais, 1993), o novo nicho de mercado também contou com seguradoras e indústrias. A mais importante, a PROECO - Produtos e Serviços Ecológicos LTDA, vinculada ao Grupo Hering, foi criada, antevendo a nova onda de regulamentações, para atender a demandas específicas das empresas do grupo e de outras empresas têxteis.

Portanto essas mudanças de primeira geração, caracterizadas pela adoção de tecnologias de "fim de tubo", pontuais e no âmbito interno das unidades, eram uma resposta, principalmente, às primeiras incursões da FATMA no controle ambiental entre meados e fim da década de 80. A segunda geração na adoção de tecnologias "limpas" pelas empresas catarinenses é mais claramente identificada de meados da década de 90 em diante.

Impelidos principalmente pela competitividade internacional, pesados investimentos foram feitos pelas maiores empresas de diversos setores em sistemas de gestão ambiental. A combinação de controle ambiental com ganhos econômicos, derivados da redução, reaproveitamento e negociação de matéria-prima e energia, e a exigência de clientes internacionais reduziam a resistência a esta postura. Reciclagem, reflorestamento, aterros sanitários industriais, substituição de fontes energéticas, reaproveitamento de dejetos e resíduos, biotecnologia, análise do ciclo de vida do produto passaram a compor o vocabulário e o cenário da conversão empresarial. No âmbito da produção da literatura técnica, ocorreu uma adaptação de diversas disciplinas tradicionais da administração ao requisito ambiental com a criação de abordagens específicas como no marketing ecológico, contabilidade ambiental e nas áreas de recursos humanos e produção.

[268] Os recursos desse programa vinham do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, que em 1986 criou o Programa do Meio Ambiente em função de um convênio assinado com a SEMA. Em julho de 1989, em conseqüência da grande demanda existente por esse tipo de recurso em condições especiais, foi criada, no BNDES, a Gerência de Conservação do Meio Ambiente, promovida, em 1991, a Departamento de Meio Ambiente.

Milhões de dólares foram investidos na implantação e operacionalização de sistemas de gestão ambiental[269], na criação de setores especializados em grandes empresas e na conquista de certificações internacionais. Em 2002, 16 empresas sediadas em Santa Catarina possuíam a ISO 14001, uma das mais importantes certificações internacionais de empresas que adotaram sistema de gestão ambiental (Em dia com a natureza. **A Notícia**, 5/6/2002). Na prática, os investimentos e mudanças realizados nas décadas de 80 e 90 conseguiram reduzir significativamente os efeitos mais visíveis - "o grosso da poluição", como definiu um técnico da FATMA (Entrevista, 08/12/2004) - de problemas ambientais diretamente ligados às atividades de grandes indústrias.

Em conjunção com essas modificações em nível prático, um outro importante traço das mudanças de segunda geração na conversão ambiental das empresas catarinenses deu-se no campo político e ideológico. Aqui merece atenção um conjunto de ações enaltecendo o protagonismo dos agentes empresariais na resolução dos problemas ambientais. No limite, a adoção da gestão ambiental pressupunha significativas mudanças no relacionamento com fornecedores, clientes, comunidade e Estado (Levy, 1997).

A maior amplitude da intervenção e do controle das variáveis relacionadas ao desempenho ambiental das empresas, previstos nos sistemas de gestão ambiental, bem como os efeitos do contexto de necessidade de legitimação dos negócios, exigiu um maior controle e intervenção em toda cadeia produtiva do produto. Os adjetivos "ecológico" e "ambiental" passaram a compor nomes de produtos, sugerindo a identificação e alinhamento dos anseios das empresas com os dos consumidores "conscientes" e preocupados com outras espécies e com as futuras gerações.

A atitude mais agressiva na formação da opinião pública, contudo, deu-se através da edição de cartilhas, *kit* educativos, campanhas, gincanas e prêmios. Foi a proliferação de prêmios que mais simbolizou o avanço das iniciativas privadas e a projeção de uma imagem positiva para o setor na proteção ambiental. Merecem destaque aqui o Prêmio Expressão de Ecologia (1993), os troféus Fritz Muller e Raulino Reitz oferecidos pela FATMA, o Prêmio CNI de Ecologia (1997) da Confederação Nacional da Indústria, o Prêmio EMBRACO para projetos de educação ambiental (1993). As premiações passaram a ser apresentadas ao público com freqüência ao longo da década

[269] Embora não tenha sido possível levantar dados globais e sistemáticos sobre os investimentos feitos pelo setor industrial em Santa Catarina, evidências nesse sentido podem ser constatadas em diversas matérias publicadas ao longo da década em jornais e na Revista Expressão, o principal veículo de comunicação do setor. Segundo esta fonte, as empresas catarinenses investiram entre 1988 e 1993 1.509 milhões de dólares em diversos programas de recuperação ambiental (Expressão Ecologia, 1997). O setor de "*ecobussiness*" aumentou seu movimento no Brasil de 1 bilhão de dólares na metade da década de 90 para 3 bilhões em 2001 (Expressão Ecologia, 1997; O bilionário *ecobussiness*, 2001).

de 90 através da veiculação em periódicos de grande circulação e veículos especializados como a revista empresarial Expressão. Esta revista e o prêmio ambiental homônimo tiveram uma especial participação na construção da imagem da conversão ambiental do setor empresarial catarinense.

Dirigida ao setor empresarial do sul do país, desde 1993 (após a repercussão da Eco 92), a revista mensal de informação Expressão tem na questão ecológica um de seus principais temas. Ela tem sido a principal porta-voz dos feitos, versões e desafios da conversão para o "ecocapitalismo", ou mesmo da modernização ecológica, na região. Através de suas matérias e premiações, a abordagem predominante se divide entre a promoção do grande empresariado ambientalmente correto, a incorporação irreversível da questão ambiental aos negócios, a ênfase no protagonismo da livre iniciativa e em parcerias para enfrentar problemas ambientais, o fator decisivo das soluções tecnológicas, impulsionando assim o mercado do "*ecobusiness*" (consultorias, tecnologias e equipamentos).

A expansão das categorias premiadas[270] pelo prêmio Expressão de Ecologia e os títulos das edições especiais da revista - "Fator Ambiental" (1993), "A era do ecobusiness" (1994), "Empresários x Ambientalistas" (1995), "Educação ambiental. A multiplicação da consciência" (1998), "Reciclagem: a natureza agradece" (1999), "Ninhada Verde" (2001), "A ecologia conquista território" (2002) - tentavam disseminar a imagem de uma crescente e definitiva inserção da variável ambiental no setor empresarial e, no mesmo processo, difundir junto à opinião pública a predominância da versão econômica empresarial da crise ambiental e das soluções mais recomendadas. O relativo sucesso dessa empreitada, obviamente, devido a outros fatores muito mais relevantes, pode ser medido pela ampla incorporação do discurso nos principais meios de comunicação e em setores estatais.

Boa parte das grandes empresas, colecionando títulos e honrarias ambientais[271], passou a se empenhar para estreitar as relações com a comunidade e organizações ambientais.A criação de parques ecológicos privados (Artex, Malwee, Bütner) ofereceu reservatórios de ecossistemas

[270] De 1993, data do lançamento do prêmio Expressão de Ecologia, o número de categorias premiadas passou de 11, em 2002. Neste ano foram abertas inscrições de projetos nas seguintes modalidades: personalidade ambiental, gestão ambiental, educação ambiental, conservação de recursos naturais, controle da poluição, turismo e qualidade de vida, manejo florestal, agropecuária, marketing ecológico, produto verde e tecnologia de controle ambiental.

[271] [...] nos últimos anos a Döhler tem se destacado. O reconhecimento está presente na galeria de prêmios e certificados da empresa, onde consta, por exemplo, o 1º Prêmio da Confederação Nacional das Indústrias (CNI), em 1997, o 4º Prêmio Expressão de Ecologia, em 1996, e o certificado Öko Tex, o selo verde que assegura que a empresa utiliza "processos limpos", ou seja, ecologicamente corretos." A Döhler coleciona prêmios ambientais. **A Notícia**, 21/09/1999. Para outros exemplos ver Expressão - Anuário Ecologia (2004) e Prêmio Expressão de Ecologia - 10 anos (2002b).

ameaçados de extinção para a visitação pública, cuja eficiência na manutenção contrastava com o abandono das unidades de conservação estatais. O financiamento parcial ou total de projetos executados por ONGs ou o assessoramento técnico destas às empresas marcou a transição de uma fase de confrontos para uma fase de parcerias com as mesmas e as comunidades. Nestas, os representantes do setor privado, em geral, ocupavam posições de "*stackholders*" privilegiados pela condição de financiadores.

Política e ideologicamente, a adesão a sistemas de gestão ambiental, via mecanismos voluntários como a ISO 14000, tinha como princípio a auto-regulação e mesmo a desregulamentação. Sintonizada com o programa ideológico neoliberal vigente no período, a gestão ambiental encarnava uma frente extra de resistência ao controle público dos impactos ambientais do setor produtivo. Em seu conjunto, as iniciativas expostas não tinham apenas um efeito demonstrativo, mas enalteciam o poder e a eficiência da auto-regulação em contraposição a uma tendência à maior regulamentação ambiental de Estado. Em menos de uma década, elas contribuíram em grande parte para a promoção de uma imagem de vanguarda do setor industrial e de empecilho e atraso do setor público na busca do desenvolvimento sustentável. Foram nas mudanças de segunda geração antes descritas que fica evidente a tentativa de transformar o setor empresarial de vilões em heróis. O fato de serem os maiores responsáveis pela degradação ambiental – e por isso estarem quase sempre no banco dos réus - vinha se impondo no Brasil desde meados da década de 80 com as imagens dos meios de comunicação, a fiscalização do Estado e a vivência da população urbana (Neder, 2002; O que o brasileiro pensa ..., 2002). Na nova postura buscava-se fazer da necessidade uma virtude (Tombs, 1997) ou, como bem descreveu um ex-diretor da FATMA, as empresas no estado "primeiro resistiam ferozmente à adequação à legislação e, depois, se apresentaram como heróis" (Entrevista, 11/07/1997).

Assim, no âmbito ideológico, ocorria a transição da oposição e descaso com a internalização dos custos sociais e ambientais a responsáveis e capazes de protagonizarem melhorias na qualidade ambiental do estado. Embora as mudanças da segunda geração descritas não ocorressem com um número expressivo de empresas, a identificação ideológica e o poder de influência do setor na mídia de massa e o apoio direto ou indireto dos governos (na falta de um programa ambiental próprio) tornaram o discurso da gestão ambiental quase hegemônico no setor ambiental estadual.

Reduzindo as inovações verificadas no caso catarinense a um conceito amplo de gestão ambiental, é possível concordar com Levy (1997) que a ascensão e disseminação do termo no

mundo empresarial nos anos 90 podem ser compreendidas como uma resposta integrada - prática, ideológica e política - para acomodar as ameaças à hegemonia empresarial, ou como ele define, corporativa. Neste sentido, a principal preocupação era, sobretudo com a sustentabilidade política - e econômica - e não necessariamente ambiental. Se este entendimento dá conta do limites gerais da conversão ambiental do empresariado catarinense, restam expor aspectos sobre o fenômeno que ajudarão compreender a melhor a sua especificidade e limites no controle ambiental.

9.1.2 Alguns limites da "Onda Verde"

Mesmo sem dispor de informações relativamente precisas, é possível concluir, numa avaliação otimista que, em relação à década de 80, o impacto ambiental derivado da poluição industrial deve ter sido reduzido ou pelo menos estacionado devido às mudanças implementadas no setor. Nesta avaliação devem ser contabilizados também os baixos índices de crescimento econômico registrados no período. Embora o discurso empregado no *marketing* das empresas e do próprio governo possa levar a crer que durante a década uma revolução ocorreu na forma como o setor produtivo vinha tratando a questão ambiental, seria uma atitude precipitada aceitar a extensão e a profundidade dessas mudanças.

Como já sugeri e mostra a literatura (Maimon, 1996; Neder, 2002; Souza, 2004), a inserção da variável ambiental entre as empresas é bastante diferenciada. Souza (2004), por exemplo, conclui em seu estudo sobre estratégias ambientais das empresas que essas estratégias são fundamentalmente contingentes e contextuais. Contingentes porque se pode concluir que as demandas e pressões são mais importantes do que as ações voluntárias das empresas no direcionamento da sua conduta ambiental, e contextuais porque estas contingências são muito particulares do contexto estratégico de cada empresa (Souza, 2004).

Na maioria das vezes, essa variação decorre da incidência de diferentes fatores como: o porte da empresa, a pressão dos órgãos reguladores e da comunidade, a cultura organizacional, a inserção ou não da empresa no mercado internacional e o caráter desta inserção. Ela invariavelmente se apresenta em graus bastante diversos, que podem variar de um comportamento avesso à legislação ambiental, passando por aquele que se restringe a atender às regulamentações, até aquele dito "pró-ativo", que iria além das determinações legais.

Embora não existam estudos específicos sobre Santa Catarina, diversos depoimentos de técnicos e a literatura atestam a variedade de níveis de adoção de medidas de controle e recuperação ambiental. Interessa destacar aqui um traço central desse processo que foi a formação nos anos 90, de um lado, de um bloco de empresas pequenas e médias resistentes à regulamentação, e, de outro, de um bloco de elite no ambientalismo empresarial. Em uma definição geral, estas empresas diferenciavam-se das demais pelo grande porte e, portanto, grande impacto ambiental de suas atividades. Devido a isso – pela pressão da comunidade, órgãos públicos, clientes internacionais e entidades financeiras - obrigavam-se a adotar medidas mais elaboradas de controle ambiental, de escopo mais amplo, incluindo a intervenção na cadeia produtiva e a análise do ciclo de vida do produto. A grande escala de produção permite a possibilidade de retorno dos investimentos em controle ambiental e, até mesmo, ganhos extras com a redução de custos e elaboração de novos produtos. As razões externas para este comportamento exigiam o intenso uso da publicidade das ações, através do *marketing* ecológico, conquista de prêmios, selos e certificações e o desenvolvimento de projetos com a comunidade.

Ao longo da década, este bloco de elite conquistou o *status* de "vanguarda" na promoção do desenvolvimento sustentável (Entrevista, ex-funcionário da FATMA, 27/07/2004) com uma postura que ia "além da legislação", posicionando-se, aliás, além da deteriorada capacidade de controle da FATMA. Foi com base na exaltação de suas ações que se promoveu não só a impressão da conversão ambiental generalizada do setor econômico, como, por decorrência, a difusão de uma justaposição entre sustentabilidade econômica e sustentabilidade ambiental[272].

Isso não quer dizer que todas as grandes empresas deste bloco estavam no mesmo patamar de controle dos impactos ambientais de suas atividades econômicas. Existiam empresas recalcitrantes que, apesar dos prováveis ganhos econômicos, resistiam à adoção de tecnologias mais eficientes de controle ambiental (Entrevista, consultor da FIESC, 26/10/2004). Em parte isto ocorria não apenas devido à cultura dos empresários, mas também pela especificidade dos mercados que atuavam.[273]

O setor têxtil, talvez, mais do que qualquer outro setor, desde a década de 80 sofreu os impactos das restrições ambientais impostas pelo mercado europeu, o que explica a maior

[272] "A responsabilidade empresarial em relação ao patrimônio não é mais uma característica compulsória. Transformou-se em atitude voluntária, superior as expectativas da sociedade. A compreensão desse novo paradigma é importante para o setor produtivo e essencial para o setor exportador" (Diário Catarinense, p. 2, 14/08/1996).

[273] Esses elementos compreendem a capacidade de reconhecimento de impactos e melhorias ambientais das empresas pelo mercado, a dinâmica competitiva no mercado da empresa, o nível de exigência ambiental no mercado da empresa e o tipo de produto produzido pela empresa (Souza, 2004).

demanda do setor de apoio tecnológico e de recursos estatais para financiar modificações nos processos internos[274]. Em outros setores a pressão de mercado pode não ser um grande problema. Um bom exemplo é o de certas empresas de papel e celulose produtoras de papel natural. Neste caso as exigências de mercado são pequenas e diferenciadas. Como o papel natural não passa por nenhum processo de branqueamento, uma vez que ele é usado na produção de embalagens que são totalmente recicláveis e utilizadas por outras indústrias, as exigências ambientais tendem a ser poucas[275] (Souza, 2004). Assim, a conversão ambiental do empresariado foi essencialmente restrita e com graus diferenciados de adesão mesmo entre as grandes empresas.

Um segundo limite dessa conversão refere-se à efetividade dos sistemas de gestão ambiental no controle dos impactos ambientais. Embora eles apresentem um elevado grau de sofisticação em relação ao modelo predominante na primeira geração de controle da poluição, e, principalmente, à inexistência de algum tipo de controle, vários trabalhos vêm apontando importantes limites dos mesmos. O caso da certificação ISO 14000 é ilustrativo deste problema.

Estabelecida em 1996 pela organização inglesa *International Organization for Standardization* (ISO), a série 14000 tem como objetivo a sistematização da gestão ambiental das organizações. Ela foi a certificação que mais se propagou como expressão do movimento de harmonização normativa na globalização econômica, sobretudo pelo alto grau de flexibilidade e reconhecimento internacional que ela oferece às empresas que a adotam (Harres, 2004). Lançando mão de instrumentos e princípios como auditorias internas e a melhoria contínua, a ISO 14000 tem como premissa que cabe à empresa a determinação de suas possibilidades de intervenção e investimentos em relação aos seus principais impactos ambientais (Harres, 2004). Essa premissa tem algumas conseqüências importantes para se avaliar o escopo desse instrumento e da própria proposta de auto-regulação. Primeiro, ele permite à empresa obter a certificação apenas com base em suas intenções de médio e longo prazos. Segundo, aspectos e impactos ambientais são calculados mediante uma avaliação de especialistas contratados ou funcionários da interessada, expressando o rigor da empresa e a prioridade a critérios econômicos em relação ao tema. Ou seja, cabe a empresa estipular a hierarquização dos danos produzidos por suas atividades e o tratamento

[274]Durante os primeiros anos do PROCAM/BADESC, foram as empresas têxteis do Vale do Itajaí que mais se beneficiaram dos recursos colocados à disposição pelo banco nesse programa especial (as melhores taxas de juros, prazos de carência e de pagamento no mercado). Os 27 milhões de cruzados oferecidos pelo BADESC em 1986 dentro do programa beneficiaram cinco projetos dessa região. De 1986 a 1989, dos NCz$ 56,5 milhões concedidos pelo PROCAM cerca de 25% foram contraídos pela grupo ARTEX S/A (FATMA, 1990b).

[275] Estas exigências são bem mais estritas para o caso de empresas produtoras de celulose de mercado e de papel natural (Souza, 2004).

aos mesmos. Terceiro, a ênfase característica da ISO 14000 na tecnologia de gestão em detrimento da tecnologia física empregada na empresa são sérios limites constitutivos dessa certificação, presentes no fato de não estabelecer requisitos para o desempenho ambiental da organização e da pouca relevância dada aos controles destinados à operação da empresa. Por último, a autonomia que as empresas gozam na definição de quais e como os objetivos devem ser alcançados, sem nenhuma participação de órgãos ambientais estatais ou públicos, é agravada pelo sigilo no acompanhamento dos resultados. A relutância em fornecer informações consistentes, ou de anunciar informações superficiais, de cunho propagandístico, e a inexistência de comparações entre desempenhos históricos e com outras empresas tornam frágil a confiabilidade nos instrumentos de auto-regulação empresarial (Leonardo, 2001; Kleba, 2003; Harres, 2004; Pereira; Frank, 2003). Assim, a posse da certificação, e sua inerente flexibilidade e falta de transparência, abre um leque de possibilidades quanto ao estado de regularização e controle ambiental da empresa, sendo possíveis casos em que empresas certificadas estejam cometendo graves crimes ambientais[276].

Com a exposição acima não pretendi esgotar a descrição do que estou denominando de conversão ambiental do setor produtivo, espero que ela tenha sido suficiente para esboçar as principais premissas e amplitude dessa conversão. Embora restrita, avessa à avaliação pública e questionável quanto a sua efetividade no controle da qualidade ambiental, a conversão ambiental empresarial, ilustrada na mudança de comportamento da FIESC e das grandes empresas, conquistou ganhos no campo ideológico e político, caracterizando antes ser um movimento reativo do que pró-ativo.

É deste cenário, muito mais complexo e diversificado do que na década de 80, as expectativas do setor econômico em relação ao desempenho da FATMA se formaram e transformaram. Obviamente, este quadro gerava um leque variado de expectativas com relação ao desempenho da FATMA. No próximo item, discuto até que ponto as mudanças no setor produtivo catarinense e no contexto institucional geral influenciaram e eram correspondidas na atuação da FATMA.

[276] Estão incluídos nestes valores salários e outros encargos sociais. Não estão computados gastos com pessoal terceirizado e estagiários.

9.2 A NOVA FUNÇÃO ESTRATÉGICA DO ÓRGÃO EXECUTOR DA POLÍCIA AMBIENTAL NA UNIFICAÇÃO DOS INTERESSES DO SETOR PRODUTIVO: AJUSTANDO OS FILTROS DA SELETIVIDADE PARA ACOMODAR NOVAS DEMANDAS

A exposição acima sugere que a contradição central que o órgão ambiental deveria administrar alterou sensivelmente sua configuração nos anos 90. Interessa neste momento analisar como estas alterações se expressaram e foram tratadas na atuação da FATMA, ou em que medida a atuação da fundação correspondia a esta nova ordem de relações, caracterizada, sobretudo, pela ambigüidade.

As mudanças ocorridas na década de 90 indicavam que estava em curso uma maior sujeição do setor econômico às normas ambientais. O maior número de instrumentos de controle ambiental, as pressões do mercado internacional aumentaram durante a década o cerco às atividades econômicas degradadoras do ambiente, denotando maior imposição de responsabilização dos atores privados pelos custos ambientais. Num plano mais geral isto sinalizava uma redução do fosso entre crescimento econômico e controle ambiental. Um certo afrouxamento do confronto entre esses dois campos deu-se pela generalização de termos como economia ambiental, desenvolvimento sustentável e modernização ecológica, o que, por sua vez, tornava mais difusa esta relação. Entretanto a contra-ofensiva empresarial no plano ideológico e prático na dimensão ambiental deu-se num período de extrema subordinação do Estado e da sociedade aos imperativos econômicos. O neoliberalismo como princípio das reformas do Estado, a abertura das economias à concorrência internacional em condições assimétricas, a persistente e grave crise econômica emolduraram a explícita subordinação da decisão política aos imperativos da economia capitalista.

No campo ambiental, a defesa da autonomia dos atores privados se fez sentir no ataque ideológico e material aos órgãos reguladores e aos mecanismos de comando e controle, ecoando o movimento geral de desregulamentação dos anos 90, manifestados na tentativa de imposição de mecanismos de mercado e voluntários, como a auto-regulação, o auto-monitoramento e as certificações (Smith, 1997; Tombs, 1997; Acselrad, 2002). Tinha-se assim, em relação às décadas anteriores, constituído uma nova conformação nas tensões no campo ambiental. As pressões por maior regulamentação ambiental das atividades econômicas na década tornaram a questão

ambiental uma das principais frentes de contestação da livre iniciativa e do avanço da economia capitalista.

Assim mesmo, as atividades econômicas não poderiam prescindir totalmente do Estado. Por mais simpáticas que fossem ao liberalismo, poucas abordagens se arriscavam a atribuir exclusivamente ao mercado a tarefa de preservação ambiental.[277] Atividades como coordenar programas de recuperação e controle nacionais e regionais, negociar acordos internacionais, arbitrar conflitos entre diferentes setores do capital, definir padrões e monitorar a qualidade ambiental, promover a equiparação da concorrência, entre outras, dificilmente poderiam ser confiadas apenas ao mercado. Isto mostrava, como diversos estudos empíricos comprovaram (Oliveira, 2003; Passos, 2003; Souza, 2004; Medeiros, 2002), que o Estado, não só continuou sendo um fator central de constrangimento para as empresas adotarem mecanismos de controle de impactos ambientais, como aumentou esta influência com o intenso processo de criação e implementação de novas leis ambientais, aperfeiçoadas durante as décadas de 80 e 90 em termos de número, abrangência, especificidade e rigor. A expansão do número de instituições estatais atuando no controle ambiental nesse período, como mostrado antes, no entanto, fragmentou as atribuições desse controle, gerando, de forma confusa e em geral desarticulada, um novo cenário de intervenção.

É inegável que houve uma evolução na forma como o setor econômico catarinense controlava o impacto ambiental de suas atividades e, de uma maneira geral, na forma de perceber os recursos naturais. Esta mudança também teve ressonância nas expectativas em relação ao desempenho do órgão ambiental estadual. De uma consensual oposição à regulamentação ambiental nos anos 70 e 80, nos anos 90 estas expectativas se organizaram fundamentalmente em torno do funcionamento – ou não - do sistema de licenciamento ambiental. A demora na análise e liberação das licenças, a incapacidade técnica e insuficiência de funcionários, a corrupção e indicação política de pessoas para o exercício de funções-chave são algumas das principais novas demandas do setor empresarial.[278] Quase sempre, elas partiam de grandes empresas mais expostas à opinião pública e sujeitas à ação do órgão ambiental. Aqui, vale citar duas outras demandas surgidas ao longo da década e que refletia a nova dinâmica das empresas ambientalmente

[277] Mol (1997), por exemplo, em sua proposta de reforma ambiental da modernização ecológica, vê o Estado como indispensável, mas desenvolvendo uma postura preventiva, descentralizada, participativa, contextualizada e aberto à transferência de parte de suas atribuições para os agentes de mercado.

[278] Estas novas demandas foram extraídas das diversas entrevistas realizadas com representantes de empresas e consultores da FIESC e de periódicos.

convertidas. Primeiro, a "terra de ninguém"[279] que vigorava no campo ambiental em Santa Catarina levou essas empresas se sentirem duplamente injustiçadas. Por um lado, o Estado não fazia sua parte na produção de informações ambientais e no tratamento de fontes de poluição de sua responsabilidade como o saneamento básico e o lixo urbano. Por outro, ao ser incapaz de impor homogeneamente a legislação ambiental, o Estado promovia distorções nos preços e na concorrência, premiando os infratores que negociavam seus produtos a preços inferiores.

A ausência do Estado, em segundo lugar, também era sentida na falta de apoio à adequação das pequenas e médias empresas às normas ambientais. O problema, de novo, não era a falta de "consciência" ambiental desses empresários, mas os problemas que criavam para a completa adequação das grandes empresas. A adoção de sistemas de gestão ambiental, em muitos casos, levava a assumir compromissos - fiscalizados por clientes e entidades internacionais (Entrevistas com representantes de grandes empresas) - que exigiam e ampliavam sua responsabilidade sobre toda a cadeia produtiva, que, em geral, lideravam.

> Na década de 80 as empresas combatiam a FATMA. A partir das certificações, que exigiam cuidado ambiental em toda a cadeia [produtiva], a FATMA passou a ser importante para as [grandes] empresas na fiscalização das pequenas e médias empresas e orientação, isto a partir de 1995, só que então a FATMA já estava desmantelada (Entrevista, consultor da FIESC, 15/11/2004).

No entanto esses novos requisitos eram pontuais temporal e espacialmente e nunca foram objeto de uma mobilização setorial durante o período analisado. Mais importante, as novas demandas do setor produtivo ilustravam a sua maio complexidade e o maior grau de conflitos entre as atores econômicos em torno dos problemas ambientais. A falta da unificação dos capitais envolvidos, mais grosseiramente indicada na formação de dois blocos, exigia, por sua vez, uma maior flexibilização do controle ambiental para dar conta da diversidade de interesses em jogo. Portanto a emissão da licença sem demasiado controle pela FATMA parecer ter sido a melhor expressão do teor consensual em torno do desempenho da FATMA que predominou na década de 90.

A exemplo das políticas estatais (Ferreira, 1998; Arnt; Schwartzman, 1992), as principais mudanças no comportamento ambiental das empresas se deveram principalmente à pressão de fatores exógenos. Novos padrões de qualidade e competitividade internacionais e a reatividade às pressões sociais explicam melhor tal comportamento do que alguma articulação de um projeto

[279] Termo usado na conclusão de um evento promovido pela FIESC em 1994 para definir a situação na qual inexistiam políticas ambientais do Estado e do setor empresarial para coordenar a questão, o que por vez exigia que a federação desenvolvesse ações nesse sentido (Dozol, 2002, p.76).

político de escopo coletivo e democrático, que definisse claramente o papel das instituições estatais. Dessa maneira, o processo de conversão ambiental restrito e individualizado descreve melhor o fenômeno do "esverdeamento" do setor empresarial. Parece possível afirmar que, tanto para o bloco da elite empresarial quanto para o bloco dos recalcitrantes, poucas razões existiam para esperar uma atuação mais incisiva e efetiva da FATMA na regulação ambiental.

Para as empresas do primeiro bloco, que cada vez mais se muniam de sistemas e instrumentos voluntários de gestão ambiental para responder à demanda do mercado internacional (Fernandes, 2003), a FATMA vinha se tornando um problema secundário em termos de exigências ambientais. À postura "vanguardista" das grandes empresas, a retração operacional do órgão estadual aparecia como um estorvo que fortalecia a tese da auto-regulação. O fato de muitos técnicos da FATMA irem "aprender" com os técnicos das empresas o funcionamento de modernos sistemas de controle da poluição (Entrevista, ex-diretor da FATMA, 15/11/2004), a falta de equipamentos, enfim, a defasagem tecnológica deixava claro que certas empresas estavam quase fora do controle estatal.

A ausência do Estado em tarefas pontuais, como na emissão de licenças ambientais, não significava necessariamente que as grandes empresas desejassem um órgão capaz de executar a legislação ambiental com mais efetividade. Afinal, a gestão ambiental não é apenas um exercício de relações públicas, mas também uma mensagem das empresas a governos e legisladores, fornecendo evidências de uma vontade e capacidade de se auto-regulamentarem (Tombs, 1997). Desse modo o que se passou a observar foi uma relação dual entre as grandes empresas e o Estado. Ao contrário da década anterior, no novo cenário, elas necessitavam de órgãos púbicos mais eficientes em alguns quesitos, porém sem extrapolar de seu papel coadjuvante, o que se distanciava da idéia de eficiência esperada pelos movimentos ambientais e setores do Ministério Público. Este impasse parece ter sido uma das principais novidades e evidências de mudanças nas relações entre Estado e grandes empresas em Santa Catarina na década de noventa.

No segundo bloco, composto majoritariamente de pequenas e médias empresas, a oposição à aplicação da legislação ambiental era mais clara. Nesse caso, continuou prevalecendo, segundo membros da FIESC, uma grande resistência em aceitar o controle ambiental das suas atividades.

> O meio ambiente ainda é visto [pelas pequenas e médias empresas] como algo à parte e não como um aspecto integrante do processo produtivo. O cuidado com o meio ambiente é, em muitas empresas, como uma espécie de ameaça ou imposto do qual se faz tudo para fugir ou sonegar. 'Falar de meio ambiente, em algumas empresas e para alguns empresários, é como falar de lepra', afirma um dos consultores do IEL (Fernandes, 2003, p. 81).

Isto sugere que as pequenas e médias empresas e seus representantes políticos continuaram tendo mais razões para desejar e se mobilizar para uma FATMA pouco atuante apesar e devido, à pressão de diversos órgãos de fiscalização, da comunidade e, em menor grau, de grandes empresas que encabeçavam cadeias produtivas à qual pertenciam.

Parece evidente que no comportamento do setor econômico ainda prevalecia, ainda que de forma bem mais difusa, uma forte reação ao controle estatal dos impactos ambientais e à imposição de custos extras às suas atividades. É neste cenário ambíguo e marcado pela tensão que a posse da licença ambiental, e não necessariamente do controle ambiental do Estado, surge como um denominador comum político. Sua posse passou a ser indispensável para superar entraves administrativos, como na concessão de financiamentos, e dar alguma legitimidade às atividades econômicas junto a clientes, comunidades e outros órgãos fiscalizadores. Ainda que sujeita ao crescente descrédito, as licenças ambientais tornaram-se o principal meio demonstrativo de uma adequação da empresa à legislação ambiental, mesmo que muitas vezes simbólico e temporário com as maiores contestações do processo de licenciamento.

A FATMA na década de oitenta era a síntese de uma posição unificada do setor produtivo em torno da não intervenção, sobrepujando sua função de contenção das demandas por maior controle ambiental. Na década seguinte, ela foi requisitada para atender uma nova função. A promoção do órgão ambiental a um *status* político-institucional superior resultava da sua nova função na unificação das expectativas do setor produtivo, alterando o caráter da sua seletividade positiva. Sobressai deste fato o papel estratégico que a FATMA passou a desempenhar na década de 90 diante, sobretudo, do maior controle geral da degradação ambiental em Santa Catarina, sinalizando uma tendência à polarização dentro do setor púbico ambiental.

Ao contrário do que parecia querer dar a entender o discurso da "onda verde", da harmonização entre crescimento econômico e preservação ambiental, a década foi prenhe de demonstrações de acirramento dos conflitos ambientais no estado. Um fator central para o maior confronto, já demonstrado, foi a expansão de certa forma desordenada do número de instituições ambientais, principalmente, de fiscalização.

A relativa perda de centralidade da FATMA no setor, com a multiplicação dos centros de controle ambiental – Ministério Público, Polícia Ambiental, IBAMA e órgãos municipais – assinalava a maior dificuldade do governo estadual em manter sob sua tutela as decisões ambientais. Adicionadas à colocação em prática de outros mecanismos – exigência de licenças ambientais para a contratação de financiamentos e empréstimos e seguros, instrumentos de

controle público como as audiências previstas na análise do EIA/RIMA - alianças entre ONGs, comunidades, universidades e Ministério Público, em momentos específicos e crescentemente freqüentes, compuseram o que poderia ser descrito como o estreitamento do cerco sobre as atividades degradadoras do ambiente. As reações à formação e atuação deste poder paralelo de constrangimento das atividades econômicas deram-se de diversas formas.

Os recorrentes ataques ao IBAMA perpetrados por empresários e políticos, as tentativas de desmobilizar e enfraquecer as ações da Polícia Ambiental e as reações agressivas a membros do Ministério Público e de ONGs – pejorativamente denominados de "radicais", "ecochatos", "gaúchos"[280] -, que contestavam os processos de licenciamento conduzidos pela FATMA, deslocavam o confronto entre interesse privado e interesse público do órgão estadual para outras instâncias.

> Entre os empresários predomina a idéia que ação das ONGS e as exigências são complicações no estado. [...] Empresários tem medo, pavor, das exigências ambientais, audiências públicas, não do órgão ambiental, mas da sociedade civil, significam mais entraves (Entrevista, consultor da FIESC, 15/11/2004).

Esse processo encerrava dois importantes acontecimentos. Primeiro, mostrava que o cerco que se fechava sobre as atividades econômicas, impelia-as aos balcões da FATMA. O maior número de restrições econômicas, sociais e legais ao livre uso dos recursos naturais, portanto, como já afirmei, colocava a fundação no centro das decisões políticas no setor.

Em sua gestão, Vladimir Ortiz, captou esta transição, quando afirmava que a nova missão da FATMA era a de avalizar o crescimento econômico no estado. Como também expressou um consultor da FIESC, referindo-se a esta nova fase, a FATMA não devia "mais pensar em punir, mas ajudar e auxiliar já que toda sociedade depende do sucesso da empresa catarinense" (Entrevista, 26/11/1996).

Ao mesmo tempo, em segundo lugar, e em grande parte devido a este primeiro ponto, foi-se forjando um apoio silencioso das forças políticas e econômicas à FATMA, *pari passu* ao seu desmantelamento. Se a FATMA durante a década conquistou o estigma de órgão mais politizado

[280] "O que se tem aqui é um sentimento de que quem controla essa área ambiental, de que há uma influência de que quando não são comandados e geridos por gaúchos, quem está lá acaba sofrendo a influência de gaúchos. Eu acho que tem um pouco de provincianismo de bairrismo na medida em que os gaúchos estão vindo muito para SC e acabam impondo [...], enfim, o seu jeito de ser, isso causa uma certa reação. [...] os empresários identificam na FATMA e no IBAMA e em outros setores da procuradoria, enfim, dentro do Ministério Público, alguém que sempre está querendo bloquear o desenvolvimento, o crescimento, os investimentos, e que isso afugenta a chegada de novos empreendimentos no estado" (Entrevista, jornalista, 14/12/2004). Por gaúchos, o entrevistado se refere principalmente aos dirigentes da FATMA Vladimir Ortiz e Sérgio Grando, à procuradora do MPF Ana Lúcia Hartmann e ao promotor do MPSC Antonio Carlos Brasil Pinto, incluindo todos aqueles que vieram de fora do estado e tiveram destacada participação na trajetória da política ambiental catarinense, como Werner Zulauf nos anos 80.

entre as instituições do setor em Santa Catarina, ou, o menos confiável na implementação da política ambiental, era porque ele vinha se tornando o mais confiável e útil aos interesses econômicos e políticos predominantes. As diversas e mais freqüentes manifestações do setor político e econômico para concentrar na agência estadual o licenciamento do maior número de atividades e a quase sistemática anuência silenciosa ao desmonte do órgão estadual foram os principais traços desse apoio e afinidade. Parece claro que o argumento mais forte aqui, atestado em diversas entrevistas, é justamente a tentativa de manter no raio de influência das forças políticas estaduais as decisões ambientais que podiam inviabilizar ou aumentar o custo das atividades econômicas. Até certo ponto, à medida que a fundação se desmantelava, ficava mais suscetível a esta influência e melhor cumpria a sua "função". O aprofundamento da politização e o desmonte material aumentavam a capilaridade e facilitavam a penetração da diversidade de interesses ao processo de licenciamento.

Ao deter a quase totalidade da emissão de licenças ambientais, a FATMA trouxe para si a difícil tarefa de administração dos conflitos entre requisitos da acumulação capitalista no campo ambiental, num período de intensificação, por um lado, da ascensão de imperativos econômicos na decisão política e, de outro, das restrições aos impactos ambientais do setor produtivo. Daí ficar mais clara a dupla função da FATMA: de participar do cerco aos empreendimentos e ser o ponto mais vulnerável à resistência e investidas dessas atividades. A FATMA talvez tenha se destacado mais por ter sido um importante recurso que se organizou na década para furar o cerco às atividades econômicas.

> Tem muita denúncia e a gente percebe que a FATMA se tornou um órgão estratégico, politicamente falando, porque tem muitas ações, muito envolvimento ou pelo menos muitas denúncias que não se comprovam, é verdade, mas empresários envolvidos pagando suborno...(...) empresários (...) que, depois de fazer qualquer ato irregular, tentam comprar pessoas que trabalham na FATMA para impedir que sejam penalizados, multados, enfim, autuados. Acho que isso tem aumentado muito esse poder da FATMA e o interesse político por esta instituição (Entrevista, deputado estadual, 6/9/2005).

Novamente, é necessário voltar ao sistema de licenciamento ambiental para acrescentar novos dados ao novo papel estratégico da FATMA. A FATMA sempre foi a instituição avançada do Estado na gestão dos conflitos e contradições ambientais, e o licenciamento, o campo onde se travaram as principais batalhas. A atuação geral da FATMA, analisada no capítulo anterior, parece não deixar dúvida de que a afinidade geral entre esta atuação e as expectativas do setor econômico apontava para uma tendência na resolução dos conflitos ambientais. Nesse momento é importante tentar responder por que o licenciamento ambiental tornou-se, em meio a um clima de pressão e

resistência ao controle público das agressões ambientais, no instrumento mais interessante de controle ambiental. Apesar de muito criticado pelos economistas liberais, os instrumentos de comando e controle são preferidos por diversos segmentos, o que explica de certa forma a regulação direta ser mais adotada na experiência internacional (Almeida, 1998). A opinião pública – notadamente os movimentos ambientais – confia mais nestes instrumentos por darem mais certeza de um controle da qualidade ambiental. A tecnocracia do Estado tende a defender a regulação direta não só porque as domina melhor, mas também porque ela assegura um maior poder de decisão em suas mãos dentro do setor ambiental e do estatal.

Mais interessante, contudo, é que os poluidores tendem também a preferir os instrumentos de comando e controle, apesar das veementes críticas. Primeiro, porque existem incertezas quanto a resultado efetivo da aplicação dos instrumentos econômicos, e a cobrança linear de taxas deixaria menor margem de manobra para as empresas se esquivarem dos custos ambientais. É mais fácil deixar de obedecer a um determinado padrão, em casos de capacidade insuficiente de controle e execução, do que evitar mecanismos fiscais e de incentivo onde existe pouca flexibilidade. Os apelos aos tribunais também são mais difíceis (Margulis, 1996).[281] Segundo, e por extensão, instrumentos como o licenciamento ambiental permitiriam às empresas "ter maior influência sobre as regulações através de acordos e negociações, alguns até de caráter ilícito – suborno a fiscalizadores, por exemplo" (Almeida,1998, p.172).

Mesmo em termo ideais, o sistema de licenciamento teria sérias dificuldades para atingir seus objetivos. Seus principais meios de coerção, as paralisações e as multas às atividades produtivas, não poderiam ser levadas às ultimas conseqüências em ampla escala. A multa, por exemplo, prevista para casos excepcionais e não habituais, num contexto em que quase todas as indústrias poluem e levando-se a lei ao pé da letra, teria que ser amplamente aplicada. E, principalmente, porque essas multas tenderiam a aumentar de valor à medida que estas empresas continuassem poluindo durante o tempo necessário à efetivação das mudanças solicitadas, podendo, no limite, devido a paralisações compulsórias, inviabilizar o parque industrial.

O uso em larga escala dos controles diretos na resolução de problemas ambientais não é fruto de uma falta de visão de políticos e legisladores, mas, pelo contrário, representa a colocação em prática de um mecanismo politicamente superior a outros instrumentos. É nesse sentido, como

[281] Além dos apresentados, o autor acrescenta, como obstáculos à adoção de mecanismo de mercado em países em desenvolvimento, a falta de estabilidade e disciplina econômicas, a resistência dos ministérios econômicos, a falta de experiência e a incerteza no uso desses instrumentos, a incapacidade dos governos de considerar a proteção ambiental como um serviço pelo qual podem cobrar.

conclui Carvalho (1987), que o licenciamento tem sido um importante instrumento para a não realização de mudanças substanciais no *status quo*, e que os instrumentos econômicos, a sua principal alternativa, a exemplo das taxações das empresas poluentes, serem geralmente preteridos como recurso exclusivo de controle ambiental na maioria dos países (Almeida, 1998; Pillet, 1993).

A defesa de programas voluntários de gestão ambiental – ISO 14000 e Produção Mais Limpa – e a auto-regulamentação pelo setor empresarial demonstram, desta forma, também a oposição sistemática à adoção de instrumentos econômicos, cuja eficiência o próprio mercado não deseja ou não suportaria destes para corrigir suas falhas na externalização de custos ambientais. A ocorrência de tal postura em Santa Catarina pode ser verificada na oposição do empresariado à adoção de taxas inspiradas no princípio "poluidor-pagador" e na aceitação, embora com críticas, ao licenciamento ambiental. Por outro lado, a morosidade e o atraso na implementação de alguns instrumentos econômicos na política ambiental, já adotados em outros estados, como a outorga da água e o ICMS ecológico[282], é uma evidência adicional da forte resistência a esses e outros tipos de mecanismos de controle ambiental no estado.

Mais relevante para os agentes de mercado não assumirem a responsabilidade total pelo controle ambiental é o caráter essencial, conflituoso e ameaçador inerente ao tema. A crescente onda de privatização da propriedade, extração, distribuição e comercialização dos recursos naturais alterou, mas não superou o papel que o Estado vinha tendo na podução e regulação do acesso às condições de produção (O'Connor, 2002). Ainda existem poucas evidências de que o mercado possa resolver convincentemente os problemas ambientais devido a seus traços inerentes, como a preocupação com o curto prazo, que leva o capitalismo a negligenciar ou não poder contabilizar o futuro em seus cálculos e a inabilidade para deliberar sobre problemas com propriedades comuns e bens públicos, os quais, muitas vezes, ele mesmo gera (Dryzek, 1992). Ante isto, parece improvável que o Estado seja dispensável para exercer o controle político do território, a regulamentação política dos recursos e mercados comuns e das externalidades ambientais das atividades econômicas, prevenir e administrar as conseqüências sistêmicas das relações entre crescimento econômico e meio ambiente, incluindo as repercussões diretas dessas relações sobre as disputas eleitorais (Goldblatt, 1996).

[282] Enquanto o estado do Paraná aprovou seu ICMS ecológico em 1992, em Santa Catarina o projeto que trata do assunto tramita na Assembléia Legislativa do estado desde 1999 sob forte oposição de municípios contrários à mudança da fórmula atual de distribuição do tributo.

Sendo ainda percebido como um dos principais agentes da degradação ambiental e com grande desconfiança, o setor empresarial tem no Estado um importante parceiro para compartilhar os parcos resultados no controle ambiental. Uma questão explosiva como a ambiental (Beck, 1995; Novaes, 2002) não pode ser dirimida fora do tratamento político-administrativo e de legitimação dado pelo sistema político, razão, aliás, que levou a questão ambiental a ser institucionalizada. Se nos anos 90 ocorreu, com a crise do Estado, um amplo movimento de deslocamento da responsabilidade ambiental deste para diversos níveis, como o individual, subnacional e internacional, além do próprio mercado (Hay, 1994), tal movimento ilustra, a um só tempo, as tentativas de descarregar o excesso de demandas democráticas que fomentavam a crise fiscal do Estado e de erigir o mercado a instância decisória central das sociedades. Longe de indicar um processo de desregulamentação ambiental no sentido estrito, este processo esteve mais próximo do que Mansfield (2005) designou de re-regulamentação. A re-regulamentação denota, neste sentido, o processo promovido no neoliberalismo de reorganização política, institucional e geográfica da intervenção estatal. Ao pregar uma "renaturalização" das relações de mercado, o discurso neoliberal tenta colocar o econômico além do alcance do político. Desta forma, o mercado e o seu funcionamento tornam-se ponto de referência para desenvolver e avaliar os resultados das políticas estatais. Dado que o neoliberalismo é incapaz de suplantar a regulação ambiental estatal pelas razões expostas acima e por seu poder ser de ordem, sobretudo, político-ideológica, ele exerce a sua influência moldando e suplementando a política ambiental estatal.

Como a experiência da FATMA revela, esta co-existência de regras orientadas para privilegiar o funcionamento do mercado e das formas tradicionais de regulamentação estatal, ratifica a importância do Estado na apropriação capitalista dos recursos naturais; mesmo que esta importância se revele, muitas vezes, pela determinação e poder para impor sua debilidade na regulamentação ambiental.

O caso de Santa Catarina só confirma o que já vem sendo bastante aceito na literatura sobre multiplicidade de recursos e estratégias colocada em prática pelos Estados para não reprimir os responsáveis pela degradação ambiental (Goldblatt, 1996; Beck, 1995; Dryzek, 1992; Hay, 1994). A experiência da FATMA e do licenciamento ambiental em Santa Catarina nos anos noventa ofereceram uma interessante versão desse processo. A conversão ambiental do setor empresarial veio acompanhada de inéditas formas de rotas de fuga à internalização dos custos ambientais (Caubet, 1994; Frank, 1994; Massignam, 1995; Lemos, 1997; Henning, 1998). Assim, a forma de regulação ambiental estabelecida permitia uma ampla margem de manobra para negociações,

bastante flexível para acomodar diversos interesses e reduzir ou anular o impacto da aplicação da legislação. O desmantelamento do órgão na década de 90, agravando a sua debilidade em um período de aumento de atribuições, e animado pelo aprofundamento de sua politização, colocou à disposição dos atores políticos e econômicos um leque de rotas de fuga. Neste sentido, a politização, ou captura institucional da FATMA, deve ser vista também como um importante requisito para a "agilização" dos processos que pretendiam originalmente impor custos ambientais às atividades econômicas. Não deve passar despercebido que a desorganização do sistema de fiscalização no estado, com a sobreposição, conflitos e baixo grau de cooperação entre os órgãos ambientais, deixasse várias brechas para os infratores se esquivarem da legislação ambiental. O fato de a FATMA - possuidora da estrutura de fiscalização mais precária –, na divisão do trabalho entre os órgãos ambientais, ser a principal responsável pelo controle da poluição industrial também não deve ser visto como mera coincidência.

Ao tentar responder as novas expectativas do setor econômico, o órgão ambiental tentava acompanhar mudanças mais gerais na sociedade, como a reestruturação produtiva. A politização não era apenas uma forma de intermediação, um desvio moral enraizado na privatização dos recursos públicos. O recurso aos despachantes ambientais, ao tráfico de influência e outras formas de intermediação políticas e econômicas tornaram-se meios relativamente eficientes de reduzir os custos da internalização da variável ambiental. Tinha-se, assim, uma forma particular de resolver o problema a cargo dos órgãos ambientais, de equilibrar custos econômicos da regulamentação da poluição e do controle ambiental em geral com benefícios ecológicos. Afinal, como afirma Goldblatt (1996, p. 244), "embora a legislação possa não levar em conta os custos e os benefícios econômicos da regulamentação da poluição, estes processos entram em ação no fim do verdadeiro processo regulador".

Nesse processo, formas tradicionais de mediação política, como o clientelismo e o cartorialismo, vinham se mostrando mais compatíveis com a flexibilidade exigida pela reestruturação econômica que ocorria no estado nos anos 90 (Goularti Filho, 2002), ou seja, com a instauração da acumulação flexível. Entretanto, esta situação instável e inacabada logo mostraria seus limites. Já do final da década de 90, a crise do próprio cartorialismo ambiental em Santa Catarina atingiu seu ápice, como demonstrou a reivindicação de demandas inéditas por reformas na política ambiental feitas pelo setor produtivo.

9.3 A CRISE DO PADRÃO DE DESEMPENHO DA FATMA E A PROPOSTA DA "AGENDA AMBIENTAL POSITIVA": A RESSURREIÇÃO DO PACTO FEDERATIVO NA POLÍTICA AMBIENTAL COMO CONTRA OFENSIVA DO SETOR PRODUTIVO

O que se chamou de uma política ambiental "pró-ativa" do setor empresarial, pelo menos quanto à manifestação explícita do que seria uma política ambiental estatal desejada para o setor, deu-se apenas após 2002. Neste ano, nos diversos capítulos dedicados ao setor produtivo na Agenda 21 catarinense, há referências esparsas ao papel do Estado no campo ambiental. Em especial, no capítulo do setor industrial, são apresentadas como obstáculos ao "desenvolvimento sustentável industrial" a insuficiência de capacidade institucional, a escassez de pessoal qualificado, as lacunas ou insuficiência em termos de informação, a escassez de infra-estrutura científica, tecnológica e de inovação. Propôs-se a desburocratização das etapas do licenciamento ambiental e a unificação dos sistemas de inspeção e certificação de produtos (Santa Catarina, 2002a). Num segundo momento, em 2004, costurado entre a Câmara da Qualidade Ambiental da FIESC e a FATMA, foi acordado o que se chamou de "Protocolo de cooperação de ações e intenções para a revisão dos prazos de renovação de licenças". Reivindicado pela FIESC, o protocolo reconhecia a validade de instrumentos voluntários de gestão ambiental, como a ISO 14000 e a Produção Mais Limpa, para estender o prazo de validade da licença ambiental de operação das empresas[283]. Embora não tivesse sido efetivado[284] até 2004, o acordo parece ter sido uma das primeiras manifestações formais de demandas coletivas do setor empresarial com relação à política ambiental.

Uma ação mais expressiva na participação do setor produtivo no debate público só ocorreu em 2006 com a apresentação do documento "Pacto Federativo como Instrumento do Desenvolvimento Sustentável". A também denominada "Agenda Ambiental Positiva para Santa Catarina" foi resultado de seminários regionais e meso-regionais, coordenados pelas secretarias do

[283] Para suprir as deficiências de fiscalização e de arrecadação, a FATMA reduziu, em 1995, os prazos das licenças para um ano. O protocolo de 2004 previa uma ampliação do prazo de validade da licença de operação para 4 anos. Se empresa tivesse Produção Mais Limpa, para cinco anos e, se possuísse ISO 14000, para seis anos.

[284] A assinatura do protocolo deveria ter acontecido no mês de dezembro de 2004, porém, até 2006, o documento continuava sendo uma declaração de intenções.

governo estadual. A referência já denotava o reconhecimento pela classe empresarial do grau problemático alcançado pela regulamentação ambiental no estado.

Encabeçada pela FIESC e assinada por vários representantes da classe empresarial[285] e membros do governo Luiz Henrique da Silveira (PMDB)[286], a reivindicação constituía a proposta mais acabada já vista no estado do movimento de auto-regulamentação ou desregulamentação ambiental em Santa Catarina. Além desse fato, que tornava o documento um marco nas relações entre setor produtivo e Estado no setor ambiental, o documento revelava uma síntese da trajetória da política ambiental catarinense na década de 90 e seus prováveis limites e desdobramentos. Em seguida, após fazer uma breve descrição do documento, analiso suas proposições à luz de duas questões inter-relacionadas: o caráter mais contundente das demandas a favor da auto-regulamentação ambiental no estado e o desfecho da crise do padrão de administração política do conflito ambiental que teve a FATMA como principal centro político.

As reivindicações da agenda apresentada estão classificadas segundo três aspectos: institucionais, legais e técnicos. No item "aspectos institucionais", assinalam-se como problemas o conflito de competência administrativa em matéria ambiental, a falta de estrutura da FATMA e de articulação institucional dos órgãos que atuam na área e os Conselhos Ambientais (CONSEMA e CONAMA). Nos "aspectos legais", discorre-se sobre as restrições ao setor empresarial presentes nas regras para obtenção de licenças, a necessidade da valorização das legislações e políticas ambientais estaduais, a falta de segurança jurídica no campo ambiental para as atividades relacionadas ao setor produtivo, a necessidade de limitar as áreas de preservação permanente e de reserva legal e da consolidação das áreas rural e pesqueira. Por fim, nos "aspectos técnicos", assinala-se a necessidade de estudos das atividades do setor produtivo e seu impacto no meio ambiente catarinense.

Esses requisitos podem ser considerados recentes e decorriam das mudanças ocorridas no campo ambiental na década de 90. Eles rompiam com o sistemático silêncio e tratamento no varejo das demandas empresariais, tirando das sombras o posicionamento do setor a respeito do papel e

[285]Além da FIESC, Federação das Associações Empresariais de Estado de Santa Catarina – FACISC; Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul – FETRAFESUL; Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Santa Catarina – FETAESC; Federação da Agricultura do Estado de Santa Catarina – FAESC; Organização das Cooperativas do Estado de Santa Catarina – OCESC; Associação Catarinense dos Criadores de Bovinos – ACCB; Associação Catarinense dos Criadores de Suínos – ACCS.

[286] O pacto foi assinado pelos secretários de estado da Articulação Nacional e Agricultura e dos trinta secretários de desenvolvimento regional de Santa Catarina.

desempenho do setor público na regulação ambiental. Fica evidente a sensível mudança no campo discursivo e estratégico sobre a questão.

Primeiro, as suas reivindicações de reforma na política ambiental recebem um caráter universal, afirmando seu alinhamento aos interesses consensuais da sociedade na resolução de problemas relacionados ao desenvolvimento, ou da falta do mesmo.

> Há necessidade de compatibilizar a proteção do meio ambiente com a garantia do desenvolvimento nacional e erradicação da pobreza prevista como fundamento da Constituição Federal. A sociedade enfrenta uma disputa de competência em matéria ambiental – tanto de ordem legislativa quanto de ordem administrativa – travada entre os órgãos ambientais, a qual nada contribui para a defesa do meio ambiente e para o setor produtivo. Ao contrário, esta disputa proporciona distorções cujo resultado é o não atendimento das demandas da sociedade (Pacto Federativo..., 2006, p.1).

Segundo, a proposta resgata e elege como estrutura argumentativa principal a figura do Pacto Federativo – um programa federal de descentralização da gestão ambiental pouco exitoso, lançado em meados da década de 90 (Scardua, 2003). Em Santa Catarina, embora o pacto tenha sido discutido, nunca avançou devido, sobretudo, aos recorrentes conflitos e instabilidade na relação entre o IBAMA e a FATMA e à resistência do Ministério Público Federal e de organizações ambientais, contrários à descentralização de atribuições do órgão federal para o estadual e deste para os municípios, temerosos da forte ascendência do poder econômico sobre o poder público municipal.

Terceiro, o documento apontava alguns problemas da política ambiental catarinense já bastante conhecidos. Entre eles, os conflitos entre os órgãos fiscalizadores, a falta de articulação institucional, a carência de recursos humanos e de infra-estrutura da FATMA, a falta de regras claras no processo de licenciamento e inexistência de informações sistemáticas, abrangentes e confiáveis sobre a qualidade ambiental no estado. Além dessas restrições, identificadas como sérios entraves aos investimentos produtivos e ao crescimento econômico no estado, também foram sugeridas medidas que há muito tempo vinham sendo reivindicadas por outros atores: a revisão da legislação ambiental, a criação de um Código Ambiental do Estado de Santa Catarina e a realização de estudos sobre a qualidade ambiental para dar "sustentação técnico-científica aos parâmetros cobrados em autuações, licenciamentos e fiscalizações pelos órgãos ambientais" e o fortalecimento da FATMA. Neste último item era recomendado:

> "Adequar a estrutura e promover o aparelhamento do órgão ambiental estadual propiciando maior capilaridade, seja pelo aumento do quadro de pessoal, seja pelo melhoramento da infra-estrutura do órgão, visando o atendimento das demandas da sociedade em todos os municípios do Estado" (Pacto Federativo..., 2006, p. 3).

Se isoladamente estes itens iam ao encontro de algumas das mais antigas e consensuais demandas por uma política ambiental satisfatória, no conjunto, o documento assinalava uma contra-ofensiva a um feixe de acontecimentos dos anos 90 que vinham ameaçando o padrão de relações entre o setor produtivo e o Estado catarinense.

Primeiramente, havia um claro interesse em restringir a intervenção federal na regulação ambiental em Santa Catarina. Isto ficou evidente nas reivindicações de reduzir os limites de áreas de preservação permanente e reserva legal propostos pelo Ministério do Meio Ambiente e organizações ambientais catarinenses[287] e da transferência de atribuições de licenciamento de grandes obras do IBAMA para a FATMA, objeto principal do pacto federativo evocado no documento citado.

> A adequação das normas ambientais à realidade local somente pode se efetivar por meio da atuação dos Estados, uma vez que são estes que conhecem as demandas e peculiaridades daquela sociedade. Neste sentido, igualmente quanto à competência para fiscalização dos órgãos administrativos, é ao órgão estadual que cabe o controle (Pacto Federativo..., 2006, p.2).

A recente ação mais agressiva do setor empresarial deve também ser entendida no marco das mudanças na condução da política ambiental federal no governo petista de Luis Inácio Lula da Silva. Embora ainda pouco estudado, algumas evidências indicam um maior rigor nas análises de estudos de impactos ambientais e na liberação de licenças feitas pelo Ministério do Meio Ambiente e IBAMA a partir de 2002.[288] O novo posicionamento, objeto de forte crítica do setor empresarial e, inclusive, de setores do governo, parece ter provocado uma atitude mais agressiva do setor empresarial nacional na definição da agenda pública, retratada em vários documentos e estudos (Confederação Nacional da Indústria, 2002, 2006(a), 2006 (b); Santos, 2004). Ao condenar a morosidade, o rigor e mesmo a "politização do processo de licenciamento"[289],

[287] Neste aspecto, a polêmica recente vem se dando em torno da criação no estado das unidades federais em 2004 e 2005 do Parque Nacional das Araucárias, da Estação Ecológica da Mata Preta e do Parque Nacional da Serra do Itajaí. Foco de mobilização do setor produtivo e político catarinense nos últimos anos, o movimento culminou na em uma ação direta de inconstitucionalidade contra os decretos de criação dessas novas unidades, e também contra a lei federal que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (lei nº 9.985/00), ajuizada pelo governador Luiz Henrique da Silveira em 2006 no Supremo Tribunal Federal. Na ação é alegado que os dispositivos afetam o direito de propriedade dos cidadãos catarinenses e que criar Unidades de Conservação (UCs) compromete o desenvolvimento econômico do estado. Luiz Henrique da Silveira: o Exterminador da Natureza. 27/ Fev/ 2006. Baixado em 22.08.2006. www.acaprena.org.br/hp/index.asp.

[288] Sobre a política ambiental na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, ver Viola (1998).

[289] O sentido do termo nesse caso é diferente dos adotados nesta pesquisa, consistindo na "utilização da licença ambiental para exigir medidas compensatórias e investimentos que transcendem as obrigações legais aplicáveis aos empreendimentos" (Souza, 2004, p.18).

indicavam um reconhecimento da necessidade de participação mais ativa e articulada do setor empresarial na formulação e implementação da política ambiental.

Em Santa Catarina, a maior expressão do agravamento das relações entre o órgão federal e o setor econômico e político estadual ocorreu com a perda do controle político do IBAMA pelo PFL, verificado em boa parte da década 90, durante o governo do Fernando Henrique Cardoso. A pontuais tentativas de trazer atribuições de licenciamento ambiental, ao longo da década, do IBAMA para a FATMA, intensificaram-se após 2002.[290] É nesta conjuntura que ocorre o resgate do pacto federativo, como uma estratégia para restabelecer o poder de influência das forças econômicas e políticas regionais na política ambiental no estado.

Essa intenção claramente se dava em resposta a outro problema, se assim se pode dizer, de caráter interno: o maior controle sobre o setor produtivo originado com a expansão do número de instituições ambientais no estado. Mais polêmicas e pouco divulgadas pela mídia, as medidas apresentadas nesse sentido assinalavam uma forma de restrição da participação de outros atores na definição e implementação da política ambiental. Aqui tem destaque a intenção de recomposição dos conselhos (CONAMA e CONSEMA) visando a maior participação do setor produtivo e a delimitação da competência desses conselhos a apenas "regulamentar as legislações discutidas e votadas pelo Poder Legislativo" e não na formulação de políticas, como a de desarmamento e adoção de uma "abordagem educativa perante a comunidade" da Polícia Ambiental (Pacto Federativo ..., 2006, p. 4).

Em sua totalidade, o documento representava uma ofensiva do setor produtivo e setores do governo, que delimitava as posições de dois pólos na política ambiental catarinense: os favoráveis e os contrários ao "progresso", estes últimos identificados pelos primeiros como defensores do "rigor da lei da legislação ambiental"[291]. Tinha-se neste fato mais uma mostra da polarização dentro do campo ambiental público forjada na década de 90.

Um segundo ponto que merece destaque na proposta da "Agenda Ambiental Positiva para Santa Catarina" são as suas implicações para o problema da politização da FATMA. Não há como não relacionar o advento desse documento com a crise de credibilidade da FATMA, acarretada pelo aprofundamento de sua politização, a qual, para todo efeito, exprimia a exaustão de uma

[290] Tal fato ficou mais evidente no envolvimento direto do governador Luiz H. da Silveira e seus secretários em negociações com o governo federal para trazer para a FATMA atribuições de licenciamento de grandes obras no estado.

[291] Já demonstrada no capítulo 3, esta tendência à polarização dentro do setor público ambiental em Santa Catarina também foi sugerida por um promotor do MPSC, para explicar o não convite do Ministério Público para participar da elaboração do documento (Escandiuzzi, 2006).

ordem de relações entre o poder executivo estadual e o setor produtivo na regulação ambiental. Não parece surpresa que o documento, cuja elaboração tenha sido coordenada e contado com participação de diversos membros do governo, não tenha feito nenhuma menção direta à politização como umas das principais causas dos desvios da política ambiental. A falta de regras claras e parâmetros para a obtenção do licenciamento e fiscalização das atividades, identificadas como fatores que retardavam "os investimentos do setor produtivo em novos empreendimentos", como mostrei, beneficiava enormemente e foi uma precondição para a proliferação do tratamento político destes processos. O ocultamento da questão da politização parece razoável já que as mediações desse tipo eram vistas mais ou menos como naturais e faziam parte do funcionamento normal do sistema político que beneficiava tanto membros do governo quanto do setor produtivo, embora não sem tensões e limites. Apontadas em várias entrevistas com representantes de empresas como um dos sérios problemas nas relações entre a FATMA e as mesmas, a "politicagem" e a corrupção mostravam que, embora velada, a intermediação clientelista era um custo que parte dos dirigentes empresariais estava disposta ou se via obrigada a pagar.

É assim que na Agenda Ambiental Positiva só se percebe a referência crítica aos indícios da extrema politização do órgão ambiental e não ao fenômeno em si. Desta forma, não se tratava de uma resposta direta à politização patrimonial, mas às conseqüências de seu esgotamento e à resultante (in) "segurança jurídica no campo ambiental para as atividades relacionadas ao setor produtivo" (Pacto Federativo ...., 2006, p. 5). Principalmente porque a judicialização do licenciamento ambiental (Souza, 2004) - questionamento pelo Ministério Público e submissão do processo a novas avaliações no âmbito do Judiciário – gerava incertezas quanto aos prazos e condicionantes dos empreendimentos. A politização e o cartorialismo ambiental, cada vez mais contestados e denunciados, pareciam ter tornado um problema ao olhar de parte das expectativas econômicas. O cartorialismo instalado não representava o maior problema, mas sim as falhas desse mecanismo de coordenação e mediação de interesses, desencadeadas pela crescente contestação do mesmo.

Por fim, este processo revelava também os limites do setor produtivo, pelo menos de seu segmento inserido diretamente na economia globalizada, para impor suas expectativas num contexto democrático e de intensificação da politização patrimonial, dentro da qual havia sido gerado e que, juntos, constituíam a economia política catarinense (Michels, 1993). Portanto, progressivamente, a debilidade da FATMA dava mostras de ter se tornado um problema também para aqueles que historicamente se beneficiavam dela.

10 UMA FUNCIONALIDADE TRUNCADA: DEMANDAS POLÍTICAS, TENSÕES E PERSISTÊNCIA INSTITUCIONAL

Diante dos constrangimentos ao controle político da degradação ambiental, o Estado e os governos vêem-se diante do dilema geral de ter que, ao mesmo tempo, criar condições favoráveis ao crescimento econômico e restringir os impactos das atividades econômicas sobre o meio ambiente através das políticas ambientais. Materializado mais completamente nos órgãos ambientais, na dimensão político-administrativo, esse dilema se traduz na necessidade de conciliar premissas legais/burocráticas da administração ambiental com os requisitos funcionais da economia e, quando for o caso, construir consenso político para os possíveis desvios dessa operação (Offe, 1984).

O traço característico de baixo grau de implementação da legislação ambiental e da capacidade institucional dos órgãos ambientais pode ser lido como indicador da necessidade contínua de subversão de preceitos legais e organizacionais para enfrentar a grande ameaça ao funcionamento dos sistemas político e econômico tradicionais representada pelos problemas ambientais e as demandas políticas associadas a eles. É nesse sentido que a negatividade, embora não insuperável, tem sido a expectativa geral dos setores político e econômico em relação ao setor de controle ambiental e explica melhor a sua debililidade institucional. Esta tendência, por conseqüência, leva a que a exposição, o desgaste, os conflitos e, por fim, a persistência de instituições ambientais sejam questões recorrentes para os governos na medida em que um dos importantes efeitos da crise ambiental é minar a legitimidade do Estado (Dickens, 1997).

Dessa forma, o comportamento e as expectativas do sistema político, aqui identificados, em especial nos governos estaduais vigentes no período de 1999 a 2002, são fundamentais para tentar compreender o desempenho da FATMA. Foi para o governo estadual que convergiram as principais demandas e conflitos ambientais e onde as ameaças e contradições em jogo assumiram uma versão mais completa. Igualmente, foi desse governo que partiram as principais ações, consubstancidas, a princípio, na FATMA, para administrar tais ameaças e contradições e garantir a funcionalidade e legitimidade entre a atuação do órgão e os requisitos do meio sócio-econômico. Naturalmente não se pode falar aqui de uma funcionalidade ideal e mecânica, mas, quando muito, da forma como esta foi buscada e em que condições relativamente alcançada.

Na primeira parte desse último capítulo analisarei em que medida a atuação da FATMA nos anos 90 correspondia às expectativas do sistema político. Apoiando a análise na noção de seletividade positiva e negativa e na relação entre o órgão e o governo do estado, na primeira parte, discuto o papel da FATMA nas atribuições de oferecer as condições favoráveis ao crescimento econômico, por um lado, e de restringir os efeitos das demandas ambientais "anticapitalistas", por outro. Na segunda parte, retomo os dados apresentados em outras partes deste estudo e acrescento novos para abordar a persistência e legitimidade institucional do órgão ambiental catarinense.

10.1 A FATMA COMO SOLUÇÃO E COMO PROBLEMA PARA OS GOVERNOS

No capítulo anterior demonstrei que, ao longo da década de 90, as principais mudanças na atuação da FATMA foram uma tentativa de responder aos novos requisitos do meio sócio-econômico, resumidos, sobretudo, no surpreendente aumento da demanda por licenças ambientais e no controle externo do documento. No entanto, tais mudanças, que projetaram o órgão ambiental a uma posição privilegiada nas relações do governo do estado com o setor produtivo, explicitaram as contradições e limites da condução política da FATMA e da intervenção estatal no meio ambiente. Esta situação trouxe a tona a última versão da crise institucional da FATMA e, com ela, a ambigüidade que movia as relações entre a fundação e os governos.

Embora a disposição de não estragar o clima propício ao florescimento dos investimentos privados tenha exigido um empenho maior do que na década de 80, novos arranjos que reconfiguraram a debilidade da FATMA – sintetizados melhor na instauração do cartorialismo ambiental – forjaram condições mais propícias para a nova realidade. Dentro de uma lógica da seletividade positiva, essas adequações não podem ser vistas como apenas refletindo a realização de interesses específicos, mas, antes de tudo, daqueles interesses compatíveis com os interesses globais da acumulação capitalista. A nova necessidade de ter que avalizar as unidades produtivas através das licenças ambientais deu, em que pese e através de suas restrições operacionais, mais notoriedade à função coordenadora dos interesses econômicos, à seletividade positiva. Contudo, não se descuidou da seletividade negativa, encarregada de proteger esses interesses do conjunto de expectativas "anticapitalistas". Seguem algumas formas de como isso se evidenciou.

Ao final da década de 80, a FATMA e o poder executivo estadual retrocederam significativamente em relação à abertura e participação dos movimentos ambientais e comunidades na política ambiental. Essa maior impermeabilidade pode ser deduzida de diversos fatos.

Espaços colegiados como o Conselho Estadual do Meio Ambiente – CONSEMA e o Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH pouco peso tiveram como instâncias deliberativas colegiadas da política ambiental estadual. O principal e o mais antigo deles, o CONSEMA, é um bom exemplo disso. Criado em 1975, como Conselho Estadual de Tecnologia e Meio Ambiente, ele teve a sua primeira reunião em 1979 e, a partir de 1981, passou a se ocupar basicamente da atividade recursal, julgamento de recursos administrativos interpostos por infratores da legislação ambiental. Numa amostragem de 27 atas de sessões do CONSEMA, realizadas de 1987 a 1998, Nicolau (2002) constatou que 84,1% dos assuntos em pauta estavam relacionados a julgamento desses processos e apenas 6,4% referiam-se à finalidade principal do conselho. A prioridade dada à apreciação de recursos, o sistemático adiamento de decisões e o desaparecimento de temas conflituosos e complexos da pauta, a exemplo[292] do Banco de Dados Ambientais e do Código Estadual do Meio Ambiente, que em 2002 completou 13 anos tramitando no CONSEMA, descrevem melhor a dinâmica desse conselho (Massignan, 1995; Nicolau, 2002).

Outro aspecto restritivo ao funcionamento do CONSEMA foi a centralização do governo estadual na condução das atividades. Embora o conselho tenha ampliado o número de representantes da sociedade civil, de 1 em 1979 para 15 em 1992, estes continuaram sendo sujeitos à aprovação do governador. O centralismo e o esvaziamento do conselho[293] foi objeto de denúncias da Federação de Entidades Ecologistas Catarinenses que, a partir de 1995, deixou de compô-lo (Massignan, 1995).[294] Mesmo sem suprir problemas de estrutura, entre 1999 e 2002, o conselho discutiu importantes legislações que, muito embora não tenham vingado em sua maioria,

[292] Massingan (1995, p.83) cita outros casos de "desaparecimento", como da "proposição para melhoria da água da Grande Florianópolis", de agosto de 1988, e em 1989, da elaboração de uma "política clara de saneamento básico" para o estado.

[293] Tal esvaziamento podia ser identificado no pequeno número de reuniões, em média, 3 por ano, no desinteresse dos conselheiros, na inexistência de estrutura de apoio às atividades do conselho (Massignan, 1995; Nicolau, 2002).

[294] " [...] a FEEC deixou de participar do referido conselho 'devido à falta de identidade entre objetivos do poder público e os objetivos das entidades filiadas à Federação. Considera o Conselho apenas um instrumento de "marketing" político, no qual a FEEC não teria influência'" (Massignan,1995, p.85).

mostraram a tentativa de recuperar o papel do CONSEMA e de dar mais legitimação às decisões do executivo sobre temas polêmicos.[295]

A autarquização das regionais e o cartorialismo ambiental também podem ser entendidos como mecanismos seletivos. As fortes evidências da captura institucional da FATMA, o prevalecimento de uma lógica privada sobre a pública/técnica, não significava que a instituição estava aberta a todos os interesses sociais. Imbuídas da estreita relação entre partidos e forças econômicas regionais e da supremacia do empresário – o "senhor do domínio econômico" - essas formas de mediação, embora tivessem seus limites, garantiam em boa medida a correspondência entre a atuação da instituição e as expectativas dos atores centrais. Dessa forma, a maior politização também pode ser percebida como um filtro extra para barrar demandas sócio-ambientais indesejáveis e, dessa maneira, reproduzir relações compatíveis com uma estrutura política conservadora.

Ainda a esse respeito, a sensação de que a FATMA ao longo da década de 90, se tornara um espaço dominado, ou perdido para os liames da politicagem e os interesses econômicos, restringiam sobremaneira a disposição dos movimentos para algum tipo de participação ou cooperação com os governos. Novas esperanças haviam sido depositadas no Ministério Público e, em menor grau, na CPPA e no IBAMA.

A função de proteger o bom funcionamento do sistema de demandas "excessivas e inconseqüentes" contou com esforços em outras frentes. A sonegação e não produção de informações sobre a qualidade ambiental no estado, o sigilo e o alto grau de informalidade dos processos de licenciamento ambiental, a adesão ao ambientalismo empresarial, como a debilidade geral da FATMA, contribuíram para neutralizar, desencorajar ou obstruir potenciais demandas e expectativas. Retornarei a esta discussão na segunda parte deste capítulo.

O esvaziamento das instâncias colegiadas[296] e a impermeabilidade ao controle público só confirmava, de certa forma paradoxalmente, a centralidade e o isolamento da FATMA dentro do aparato governamental, o que de resto fortalecia a tese da continuidade do baixo *status* e da tendência à contenção da área sob forte sujeição ao governo estadual. Foi nesse movimento que

[295] Este foi o caso, principalmente, do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (1999), da regulamentação da lei da Política Florestal Catarinense (1999), dos anteprojetos das Leis do ICMS Ecológico (2000).

[296] Há que se incluir entre estas o Conselho Deliberativo da FATMA, órgão superior da fundação e composto pelo secretário da pasta a que a fundação estiver atrelada, o seu diretor e quatro outros conselheiros nomeados pelo Governador do Estado. Nas diversas entrevistas realizadas e mesmo nos documentos consultados não houve registros que permitissem afirmar que este conselho tenha tido alguma participação relevante na gestão da fundação.

ambos, governo estadual e FATMA, assumiram o posicionamento mais autoritário e retrógrado na gestão ambiental, quando comparados a um grupo seleto de grandes empresas, das ONG e de outras instituições ambientais públicas que atuavam no estado. Tal condição retratava que, apesar das importantes mudanças no setor, no âmbito da política oficial muito pouco havia mudado em relação às décadas de 70 e 80.

O maior recrudescimento na política ambiental podia ser entendido no contexto do retorno e predomínio das forças conservadoras no governo estadual e dos esforços para a retomada do crescimento econômico sob a influência neoliberal e das crescentes ameaças identificadas nas demandas por maior rigor no controle dos riscos e perigos ambientais de novos empreendimentos. O fato de várias dessas batalhas com os "radicais" terem sido levadas para a arena judiciária, expondo governos e a imagem de empresas, atestava o maior poder relativo de pressão dos movimentos ambientais e instituições federais – a ponto de uma sociedade civil atuante ter sido identificada como uma desvantagem competitiva do estado na atração de novos investimentos (Entrevista, ex-diretor da FATMA, 15/11/2004). A necessidade de blindar o órgão licenciador, e mesmo de usá-lo contra essa influência, era bastante coerente com a nova função estratégica do órgão.

Se, por um lado, a FATMA era a solução mais confiável à disposição dos governos para reduzir os impactos do controle ambiental sobre as atividades econômicas, por outro, a relação entre ambos ao longo do tempo era problemática e movida por ressentimentos mútuos. Embora publicamente tenha prevalecido a imagem de uma FATMA totalmente alinhada aos governos e aos interesses econômicos, esta relação não pode ser descrita como tranqüila e automática.

Do lado da fundação, havia várias razões para os seus funcionários terem suas diferenças com os governos que se sucediam. As denúncias partindo de técnicos da instituição à mídia e ao Ministério Púbico, a recusa em assinar pareceres comprometedores, as perseguições, como já indiquei, atestavam a existência de focos de resignações e de resistência. A histórica falta de reconhecimento da importância da FATMA pelos governos estaduais (FATMA/APEP, 1995) podia se sustentar em uma extensa lista de motivos extraída de documentos e entrevistas. A promessa de uma autonomia[297] contrastava com a explícita subordinação financeira, administrativa e política do órgão ao governo estadual, só diluída e ofuscada pelas intrigas e disputas internas entre grupos e facções partidárias. A motivação política e não administrativo-

[297] A autonomia foi um dos principais argumentos para a escolha da fundação como forma jurídica da instituição (Borinelli, 1998).

financeira de sua fragilidade ficaria mais evidente com a relutância dos governos, ultimamente, de promover mudanças que tornassem possível a autonomia financeira do órgão com base nas arrecadações com a emissão de licenças.

> Eu acho que se boto 500 pessoas lá dentro [na FATMA], eu tenho condições de gerar, não gratificação, mas salários de 3500 a 4000 reais para cada técnico trabalhando. Ela é auto-sustentável. É isso que o governo tem que entender. Ele acha que botando mais gente ele vai ter mais problema. Todo governo continua vendo a FATMA como uma ameaça dentro da sua estrutura em termos de impedimento do desenvolvimento no estado. É essa a leitura que a gente tem... (Entrevista, ex-diretor da FATMA, 27/7/2006).

A situação confirmava que ainda prevalecia, entre os governos e no sistema político, um certo mal estar e desconfiança em relação à FATMA, e, mais precisamente, da área de intervenção ambiental. O que justificaria a vigência da orientação geral de negatividade para o setor, alimentando a relação ambígua do setor político com o órgão ambiental nos anos 90.

Se a FATMA teve algo de positivo para as forças políticas no período, foi ter se tornado um novo espaço a ser colonizado pela lógica patrimonial com a sua inclusão no circuito político-eleitoral e clientelista. A maior visibilidade da questão e do órgão ambiental, a criação de cargos comissionados e a valorização das licenças ambientais nos anos 90 contribuíram para melhorar a imagem da FATMA aos olhos da classe política. Mesmo assim, a nova condição conservava vários limites relacionados aos constrangimentos estruturais ao controle ambiental e ao padrão de respostas institucionais formadas ao longo da década.

> A FATMA é secundária nas divisões entre os políticos, mas ela dá muito poder por causa do licenciamento. Porém é um pepino, é muita pressão, você fica muito exposto publicamente, realmente é uma "bomba" (Entrevista, ex-funcionário da FATMA, 03/11/2004).
>
> Quem tentou usar a FATMA com fins políticos se ferrou, lógico. Porque se tu pensares, o quê que a FATMA faz: licencia as grandes e médias indústrias. Quem é que dá dinheiro para as campanhas? As grandes e médias indústrias.... (Entrevista, ex-diretor da FATMA, 15/11/2004).
>
> Seus pontos fortes seriam atuar no "varejo" liberando de multas, não fiscalizando, dispensa e facilitação de licenciamentos, contato com empresários. Portanto é necessário desgastar o órgão para tentar se eleger, o que ficou mais difícil nos últimos tempos. (...) Por esta razão os grupos políticos mais fracos costumam ficar com os órgãos ambientais, não só pelos baixos orçamentos, mas também pelo estigma que estes órgãos carregam. Nenhum político se cria, faz carreira, em órgãos ambientais. O órgão ambiental é reconhecido por dizer não. O problema é que ninguém quer correr o risco político de aplicar a legislação (Entrevista, funcionário do IBAMA, 26/11/2004).

Além de reforçar a tendência a certa vocação ou afinidade "sistêmica" entre a política ambiental e a politização patrimonial, estas colocações atualizam o caráter proibitivo da regulação ambiental estatal. Em parte, isto ajuda a entender por que o órgão continuava sendo visto como uma ameaça potencial pela classe política e, devido à "herança de uma imagem desacreditada

perante os empresários, a sociedade e a imprensa" (FATMA/APEP, 1995), em quase todas as trocas de governo rondasse a FATMA o fantasma da extinção[298]. Portanto, embora ela tenha se tornado uma solução parcial e precária para novas demandas (licenciamento) ainda era percebida como um estorvo ou embaraço pelos governos.

> Teve um governador que disse 'todos os assuntos da FATMA é com o vice-governador, porque eu não quero nem saber da FATMA'. Por quê? Boa pergunta. Porque FATMA para eles é sinônimo de incômodo, dor de cabeça, por causa do desgaste... por causa da missão dela, por causa de um monte de coisas (Entrevista, ex-diretor da FATMA, 15/11/2004).

O descrédito da fundação, seja em função da politização, seja pela incapacidade de responder às demandas do setor produtivo, dos movimentos ambientais e comunidades, fazia com que ela perdesse terreno tanto na seletividade positiva quanto na função de restringir as contestações dos interesses "anticapitalistas". A crise da FATMA decorria justamente de sua incapacidade de conciliar os requisitos funcionais com as premissas legais e burocráticas e, complementarmente, devido ao descrédito, encontrava sérias dificuldades em legitimar tal distanciamento. Essa crise trouxe para a ordem do dia mais enfaticamente a necessidade de fortalecimento do órgão durante, e mais particularmente, após o final da década 90.

Embora o avanço do ambientalismo empresarial sinalizasse uma conjuntura mais favorável para o fortalecimento da agência ambiental, algo mais próximo de uma tecnocracia ambiental, tal avaliação poderia ser apressada devido a pelo menos três razões prováveis. Primeiro, resolvido o problema dos recursos com a cobrança do licenciamento, seria necessário criar as condições para dar capacidade administrativa à fundação. A perda de capacidade de resposta ao longo de toda a década fez do órgão ambiental um "centro estratégico", segundo um movimento improvisado, descontínuo e reativo às adversidade conjunturais. A implantação de uma tecnocracia ambiental exigiria superar o desmantelamento e a colonização clientelista que redundaram no cartorialismo ambiental, tecnologias e processos defasados e um núcleo técnico desfalcado e desmotivado. Sem a restrição da politização e o fortalecimento do núcleo técnico, dificilmente o órgão ambiental conquistaria uma centralidade menos contestada no setor ambiental.

A questão para o governo não seria só fortalecer a FATMA – como bem ilustra a "Agenda Ambiental Positiva" -, mas restringir os efeitos de um setor, cuja expansão desordenada na década de 90 fizera avançar mais a fiscalização – movida, sobretudo pela desconfiança no órgão estadual -

[298] [...] a FATMA foi projeto de extinção por muitas vezes. Por muitas vezes a FATMA esteve na berlinda. Inclusive agora no governo do Luiz Henrique [2003-2006]. Em quase todos os governos a FATMA é objeto de extinção (Entrevista, ex-diretor da FATMA, 27/07/2006).

e pouco ou nada o planejamento, coordenação e monitoramento ambiental. Efeitos estes que havia, em especial, reduzido consideravelmente o monopólio do estado para deliberar sobre a legislação ambiental. Logo um novo órgão ambiental ou o fortalecimento da FATMA exigiria enfrentar o problema - mais sério na política ambiental – das disputas jurisdicionais dentro e fora do setor ambiental (Guimarães, 1988; Ferreira, 1992).

Uma segunda complicação para os governos seria lidar com o fato de que as expectativas do setor econômico haviam se tornado mais complexas e contraditórias, o que dificultava a construção de consenso sobre o escopo das possíveis reformas. O quadro das expectativas relevantes tornara-se mais intrincado: a FATMA era um problema nos anos 80 porque queria licenciar e, na década de 90, também porque não conseguia licenciar. As expectativas dirigidas ao órgão ambiental não podiam mais ser classificadas simplesmente como contrárias a qualquer controle ambiental. Com a diferenciação estratégica em relação ao uso dos recursos naturais no comportamento das empresas e setores, uma parte das atividades econômicas passou a necessitar de algum grau de segurança na oferta de serviços feita pelo Estado, a exemplo da emissão de licenças e da oferta de informações ambientais. O impasse no atendimento das expectativas econômicas passou se apresentar na forma de uma flexibilização e agilidade tecnocrática moderna *versus* uma flexibilização e agilidade clientelista e cartorial.

Contudo a segunda forma parecia continuar sendo a mais viável. Se somados os 50% das atividades, que geravam impactos ambientais no estado e não tinham licença ambiental[299], à outra parte que, mesmo com o documento, não estivesse em conformidade e/ou fosse contrária a maior rigor no controle ambiental, pode-se ter uma idéia da rejeição potencial a um provável fortalecimento do órgão licenciador. Acrescente-se a isso a noção, mais ou menos consensual, sobretudo entre os políticos e empresários, que havia se formado na década de 90, de um excessivo controle ambiental no estado (Entrevista, deputado estadual, 6/9/2005). Este fato, também usado para justificar o baixo empenho para investir na FATMA[300], sugere que o custo eleitoral dessas mudanças permanecia bastante elevado e que a necessidade de um controle mais racional seria suportável para um relativamente pequeno, em quantidade, mas poderoso grupo de empresas.

O terceiro e último problema diz respeito aos possíveis desdobramentos do aumento das expectativas em torno de um controle ambiental de escopo mais amplo. Neste caso, parece

[299] Estimativa feita em 2006 por um ex-diretor da FATMA (Entrevista, 27/07/2006).
[300] Este entendimento, presente em algumas entrevistas, é reforçado também pela constatação feita no início dos anos 90 de que vários estados reduziram os investimentos em seus órgãos ambientais devido à instalação de unidades do IBAMA (Zulauf, 1992).

provável esperar que a atualização das tecnologias de controle ambiental e a oferta de informações ambientais fomentassem a ação de movimentos e a multiplicação dos focos de conflitos ambientais, conhecidos ou não. O recorrente esforço do Estado em impedir a publicização desse tipo de informações sugere as muitas complicações em questão. Novas faces da problemática ambiental, como a social, sistematicamente excluídas da análise estatal, poderiam ser consagradas na explicação da crise ambiental e nos seus nexos com a desigualdade sócio-ambiental. Assim, ceder na seletividade negativa significaria justamente aumentar as probabilidades de sucesso das ações que buscam impor maiores custos ambientais às atividades econômicas e ao governo.

É justamente porque essas complicações e impasses transcendiam o desempenho da FATMA, que seu fortalecimento, ou de seu provável substituto, dava mostras que pouco poderia alterar esta realidade. O problema era antes de tudo, e principalmente, de um sistema que, pelas suas contradições, instituiu regras que não poderiam ser aplicadas em sua grande parte.

Ainda que não se leve em conta a complexidade da problemática ambiental como um obstáculo particular, este conjunto de complicações com os quais os governos deveriam se confrontar, caso tentassem de fato fortalecer a FATMA ou outro órgão que viesse a substituí-la, restringiam a margem para mudanças importantes na condução da política ambiental. Daí ser mais provável esperar que iniciativas como as previstas no "Protocolo de cooperação de ações e intenções para a revisão dos prazos de renovação de licenças" promovam reformas pontuais prevendo um tratamento diferenciado para certos segmentos e empresas. A crise da FATMA indicava os limites da mesma para atender plenamente até mesmo as mudanças incrementais requisitadas pelo ambientalismo empresarial.

Talvez, o problema do Estado catarinense era justamente ter se especializado numa seletividade negativa, e o déficit de seletividade positiva, atender os requisitos de coordenação dos capitais. Neste quadro, fica difícil falar em funcionalidade ideal e restrita a um único órgão. A análise mais ampliada das mudanças na década remete à conclusão de que uma tal funcionalidade é mais procedente se imaginada no conjunto de instituições atuando no setor ambiental catarinense. Embora sob um equilíbrio instável e de alto custo, a conciliação entre os requisitos funcionais do sistema e premissas legais deu-se com a entrada em cena de novas instituições menos sujeitas à politização e aos interesses das forças políticas regionais. Nesse sentido, a intervenção do Ministério Público foi a ação mais promissora para restabelecer alguma confiabilidade no processo de regulação ambiental. A tese da ocorrência de uma certa "divisão do

trabalho" no setor ambiental, com a atribuição mais importante e degastante estando a cargo da a FATMA, assim parece procedente.

O relato dos capítulos anteriores deixa claro que esta funcionalidade" não ocorreu de forma automática, planejada e sem empenho. Uma tal funcionalidade pode ser deduzida principalmente de um posicionamento geral e recorrente a favor dos interesses mais poderosos, sempre empenhados em reduzir os custos de controle ambiental socializando-os. Dessa maneira, não se pode afirmar que a FATMA atendia a expectativa de um setor ou ator específico plenamente. Em parte, diante da complexidade dos problemas ambientais e dos constrangimentos ao controle político do meio ambiente, em parte devido ao seu desmantelamento, o desempenho do órgão ambiental satisfazia plenamente a muito poucos. É mais provável que ela fosse vista pela maior parte de sua clientela como a melhor alternativa disponível que, apesar de tudo, atendia minimamente os novos requisitos de avalizar as atividades econômicas e assegurava a marginalização de outros grupos interessados na questão.

10.2 Elementos para Pensar a Legitimidade e a Persistência da Instituição Ambiental

Em 2005 o órgão oficial do meio ambiente de Santa Catarina completou trinta anos, segundo o mesmo, "garantindo maior qualidade de vida à população" (FATMA, 2005). Deixado de lado o esforço ilusionista para negar a debilidade do órgão e da política ambiental, sua trajetória, em parte descrita ao longo desta tese, pode ser mais bem retratada pela convivência com o fantasma da extinção. Nesta última seção procuro reunir elementos que ajudem a compreender por que a FATMA não foi extinta, para abordar a questão da sua legitimidade e persistência, que, aqui, assumo como diretamente relacionadas.

Não buscarei exaurir esta discussão, bastante complexa e aberta a diversos questionamentos. Goldblatt (1996), por exemplo, ao relativizar a importância dada por Ulrich Beck a contribuição dos riscos e perigos ambientais ao problema da legitimidade do Estado, afirma que "Estabelecer o que constitui realmente a legitimidade das instituições, ao contrário do mero consentimento ou indiferença, é uma tarefa teórica difícil e um projeto experimental ainda mais complexo" (1996, p. 266). Uma das principais dificuldades seria atribuir o peso das falhas no

controle ambiental ao declínio da legitimidade do Estado nas últimas décadas. Em vista da grande influência do crescimento econômico como principal critério pragmático de avaliação do desempenho dos governos nos países ocidentais, o declínio geral na confiança do sistema político estaria mais fortemente relacionado à incapacidade do Estado em deter o aumento do desemprego estrutural e a desigualdade social. Nesse sentido, só poderia ser atribuído um papel secundário à baixa capacidade do Estado para satisfazer garantias de proteção e segurança diante de riscos e perigos ambientais na ameaça à legitimidade dos governos.

Esta restrição, não dissociada do caráter impreciso das causas, conseqüências e benefícios da política ambiental, assume contornos mais marcantes em países como o Brasil. Por um lado, a corrupção sistêmica, o clientelismo, a privatização patrimonial das instituições, como faces mais explícitas de uma cultura política autoritária, fazem parecer quase corriqueiro o baixo desempenho das instituições públicas. Em conjunção a isso, os elevados índices de carência de acesso a serviços e produtos básicos de grande parte da população, por outro, tanto dilatam as margens de dependência dos resultados econômicos como embaralham as avaliações sobre as fontes de legitimidade relevantes. Numa direção ascendente, com a globalização econômica e financeira e a redução do papel do Estado na orientação econômica das nações não industrializadas, questões como os riscos ambientais passaram a ser objeto de decisões de instituições multilaterais, reduzindo, ou pelo menos turvando, a responsabilidade dos governos nacionais (Castro, 2005).

Acompanhando o argumento de Goldblatt (1996), a par dessas complicações talvez só seja possível ter alguma idéia do problema das relações entre crise ambiental e legitimidade do Estado a partir de provas indiretas. Dessa forma, pretendo sugerira seguir possíveis linhas de investigação que, ao longo deste trabalho e da literatura consultada, pareceram relevantes em um provável itinerário de estudos mais minuciosos sobre a legitimidade e persistência institucional de órgãos ambientais.

Se o maior teste de eficácia organizacional de longo prazo é a sobrevivência (Gibson, 1981), a FATMA foi eficaz. Pensado do ponto de vista da disposição da estrutura de recursos, apesar do agravamento do quadro geral, destacadamente dos recursos humanos, certa estabilidade material foi alcançada com a manutenção da atribuição do licenciamento ambiental na fundação e o inesperado crescimento dos recursos arrecadados com esta atividade. Estes recursos foram fundamentais, pelo menos, para suprir o desinvestimento na instituição e manter nos - baixos - patamares anteriores a estrutura orçamentária quase totalmente fomentada por transferências do tesouro estadual.

O descumprimento da legislação foi o mais importante indicador do afastamento extremo de seus objetivos oficiais e fonte de ataques e desgaste da FATMA. Esses ataques, mesmo que partissem mais de um público especializado, surtiram mais efeito no contexto de crescentes demandas e retração da capacidade administrativa do órgão. O esmorecimento de seu núcleo técnico, seja pela ascensão da politização como critério decisório, seja pela não reposição, desprestígio e falta de capacitação, contribuiu para a redução significativa da hegemonia na interpretação da legislação ambiental. Esta tarefa teve que ser compartilhada com outras instituições detentoras de maior credibilidade, que, de certa forma, restituíram alguma confiança ao setor público, visto de uma maneira mais ampla.

Não entanto, a persistência da FATMA esteve mais fortemente ancorada na sua capacidade de responder com relativo êxito a novos e tradicionais requisitos do ambiente sócio-econômico com relação ao controle ambiental. Ao assumir o papel de avalizadora ambiental das atividades econômicas na década de 90, ela foi capaz de se adaptar às exigências do meio e contribuir, no quesito ambiental, com a organização de um contexto mais favorável ao crescimento econômico e à manutenção das estruturas de poder no estado. As poucas mudanças na estrutura da FATMA por três décadas exprimiam uma clara declaração da política estatal catarinense para o setor ambiental. A atuação e desempenho do órgão ambiental traduzem, na maior parte do tempo, o grau de controle político da degradação ambiental considerado aceitável pelas elites e, no limite, pela maioria da população do estado.

Muito embora ela tenha perdido terreno no setor, reteve a função mais importante e de maior interesse e acesso para o setor produtivo e político estadual. O crescimento relativo de sua importância nestes âmbitos e a situação quase invariavelmente de porta-voz desses interesses definem melhor o papel estratégico que assumira. Talvez, seus mais sérios problemas tenham decorrido não da falta, mas, sob intensa politização, do excesso de identificação com as demandas do setor produtivo e político com um reduzido lastro tecnocrático.

A extinção da FATMA, embora não chegasse a representar uma surpresa na sua trajetória, parece não ter sido vista como necessária ou porque não havia a garantia de que a situação melhoraria, ou/e porque existia um consenso político em torno do seu desempenho. Vários fatores teriam contribuído para esse consenso político. A persistência do órgão ambiental foi favorecida pela combinação de ações mais ou menos deliberadas com a finalidade de despistar ou não expor a contradição do mesmo e de acontecimentos mais gerais que beneficiaram ou facilitaram esta tarefa. A intenção desta exposição é sugerir que juntos, eles reduziram a pressão sobre o Estado e

alargaram a margem de legitimidade do desempenho da FATMA. São estes fatores: a crise econômica, a politização patrimonial, o controle da informação e conhecimento ambientais, o deslocamento de responsabilidades, a fragilidade do movimento ambiental, a natureza dos problemas ambientais e dos condicionantes geográficos.

a) O papel da crise Econômica

Um importante elemento analítico neste sentido foi a leitura e os antídotos à crise no período. As crises simplificam as situações decisórias, substituindo o consenso, fornecendo critérios claros do que pode (e deve) ser feito e postergando reivindicações que não cabem no quadro de referência da crise (Offe, 1984). No contexto da crise do Estado, sob a ascensão do ideário neoliberal, a legitimidade do papel do Estado torna-se cada vez mais associada ao incentivo às empresas e à boa gestão de indicadores macroeconômicos, como a inflação, taxas de juros e de câmbio e índice de risco do país, inviabilizando e mesmo desautorizando instrumentos de regulação ambiental (Acselrad, 2001). A "falha do Estado", como uma profecia que se autorealizava no discurso neoliberal, preparava os espíritos para transferir do Estado para o mercado globalizado as expectativas de mudanças e de um mundo melhor.

O ideário neoliberal criava as condições intelectuais favoráveis à difusão de esquemas cognitivos que colocavam as grandes empresas como atores decisivos e praticamente exclusivos na criação do bem-estar nas sociedades (Grün, 1984). A pequena oposição ou a mais fácil adesão a este encaminhamento político em Santa Catarina deve ser também entendido no marco da dimensão cultural e histórica do estado. Nele, se sobressaem o universo político predominantemente autoritário e o mito da industrialização empreendedora e suas possibilidades de ascensão econômica e social, mais genericamente sintetizados na ideologia do "Modelo Catarinense de Desenvolvimento" (Carreirão, 1990; Montibeller Filho, 1994; Lenzi, 2000).

As crises econômica e social também ecoavam na redução da preocupação com o meio ambiente entre as expectativas sociais mais importantes. Temas econômicos ou derivados deste

como violência, desemprego e educação assumiram maior prioridade[301]. O problema ambiental era mais um na fila de espera das prioridades e carências. Tinha-se assim o agravamento dos efeitos da herança autoritária da formação social brasileira e, relacionado a isto, a falta de tradição dos atores sociais na defesa de seus direitos e o descrédito generalizado em relação às instituições públicas (Guivant, 2000).

Em um quadro de crise, tanto as instituições quanto as comunidades aumentavam o grau de subordinação à economia e demandas que deviam ser ponderadas e postergadas. No seu limite, o poder público e as populações de municípios dependentes da economia local atingidas por algum tipo de contaminação tendem a repelir uma ação mais enérgica do Estado no controle da poluição. Esta situação se agrava em regiões de países não industrializados onde condições de carências cumulativas levam parte da população a banalizar os riscos ambientais "informados" ou reais e se sujeitaram a relações de mando e clientelistas. Seja pela incerteza ou desconhecimento, os problemas ambientais tornam-se "menores" para a população, quando comparados às ameaças imediatas à sobrevivência. Assim, a desinformação foi essencial para uma mais ou menos tranqüila aceitação da versão catarinense da modernização ecológica e dos parcos resultados da FATMA.

Numa relação mais direta, o baixo crescimento econômico também contribui para reduzir a pressão sobre o órgão ambiental, seja na forma de menor demanda de análise de licenças e relatórios de impacto ambiental, seja pelo menor grau de degradação ambiental. "A depressão econômica fez com que diminuíssem as demandas e as pressões em direção aos órgãos ambientais, preteridas em nome de outras reivindicações; um maior crescimento econômico haveria implodido o órgão ambiental" (Entrevista, ex-funcionário da FATMA, 27/07/2004).

[301] Entre 1992 e 1998 esse quadro pouco mudou. Por exemplo, em pesquisa de opinião que levantou os maiores problemas de Santa Catarina em 1998, enquanto desemprego, saúde e educação são os mais votados, o meio ambiente aparece como a décima área mais problemática na percepção da população catarinense. Desemprego tira o sono do eleitorado. **Diário Catarinense**, p. 7, 16/9/1998; Educação dever ser a prioridade. **Diário Catarinense**, 15/03/1992, p. 7. Este fenômeno também foi verificado em nível nacional (O que o brasileiro pensa ..., 2002).

b) O deslocamento de responsabilidades

A reforma do Estado no contexto neoliberal ofereceu, dentro da lógica da desresponsabilização, a oportunidade de deslocamentos de atribuições ambientais para dentro do próprio Estado, para a sociedade civil e para o mercado (Hay, 1994). Aqui cabe destacar aquelas transferidas para outras instituições e instâncias de governo e para o mercado através de mecanismo de auto-regulação. No primeiro caso, ela pode ser entendida na contraditória relação de conflito-cooperação entre a FATMA e as instituições que passaram a atuar no setor ambiental. Ainda que os custos dos conflitos e disputas tenham sido altos e desgastantes, em especial para o órgão estadual, a fundação foi beneficiada pelo deslocamento e compartilhamento de responsabilidades com o IBAMA, o Ministério Público, as municipalidades, a Companhia de Polícia Ambiental. Para este acontecimento foi muito importante a imprecisão reinante na legislação ambiental, assinalada na co-responsabilidade de União, estados e municípios na proteção e melhoria ambiental. Uma outra leitura pode também mostrar que as constantes mudanças e incertezas na divisão de atribuições entre essas instâncias têm gerado superposições de funções e um complicado liame de responsabilidades. Assim, a expansão desordenada do acervo de instituições ambientais e as imprecisões nas suas atribuições, na medida em que criavam vácuos por onde se beneficiam os infratores da legislação ambiental e se diluía a responsabilidade da ação estatal, também representou mais um recurso para desarticular e desestimular demandas potenciais. Outra forma importante de deslocamento ocorreu com a conversão ambiental do setor produtivo. Esta, além de poupar o órgão ambiental estadual com o maior controle ambiental preconizado pela auto-regulação, foi quem mais ofereceu evidências materiais e retóricas de mudanças no sentido de uma efetividade maior na preservação ambiental. A forma arrojada e ostensiva de publicidade, amplamente apoiada pelo governo e órgão estaduais, ofereceu um cenário que, a um só tempo, dirimia discursivamente a contradição entre crescimento e sustentabilidade ambiental e preteria a centralidade do Estado no controle ambiental. E, mais importante, desta forma, contribuía para estabelecer alguma normalidade e sensação geral de segurança e controle da situação ambiental.

Ainda com relação ao deslocamento de responsabilidades, cabe citar a transferência de atividade regulatória do Estado e do mercado para o cidadão, através de suas escolhas de consumo (Portilho, 2005). Este processo foi possível com o deslocamento da identificação dos males

ambientais do âmbito da produção para o consumo e estilos de vida. Por meio de uma estratégia de responsabilização individual, governos e empresas transferem para o cidadão e consumidor a culpa e o encargo da melhoria ambiental com o intuito de minimizar a responsabilidade dos primeiros. Se puderem ser incluídas aqui outras formas de participação direta na política ambiental, a democratização da decisão sobre a gestão ambiental também pode ser vista com uma resposta do Estado para administrar a crise de legitimação ambiental (Marshall; Goldstein, 2006).

c) O controle da informação e do conhecimento ambientais

Este foi um recurso essencial para reduzir preventivamente as pressões sobre a FATMA, o governo e o setor produtivo. Ele deve ser compreendido no interior de uma arena de disputas entre representações da crise ambiental, de seus responsáveis e dos melhores antídotos. Aqui, vale a lógica geral em que mecanismos culturais e institucionais, pelos quais as elites políticas e econômicas encobrem as causas e as conseqüências dos problemas ambientais, são colocados em prática com o intuito de limitar, desviar, controlar os protestos que estes riscos provocam. Diversas ações podem ser incluídas nos esforços, intencionais ou não, mobilizadas para este fim.

Campanhas de publicidade e a proliferação de concessões de prêmios e honrarias ecológicas concedidas a "cases" exitosos, entre outros eventos levados a público em um mais ou menos estipulado calendário de reposição de legitimidade[302], procuram transmitir sintomas de melhoria ambiental, de que a situação está sob controle e de que embora "muito reste a ser feito, estamos no caminho certo". A principal finalidade era não só mostrar trabalho para contrabalançar o desgaste recorrente da política ambiental, como enaltecer as parcerias e o protagonismo da economia no controle ambiental, processo no qual o governo do estado e a FATMA quase sempre mais pareciam pegar carona.

A precariedade das estruturas laboratoriais e de fiscalização e a inexistência de redes de monitoramento, por outro lado, contribuíram significativamente para inviabilizar a produção de

[302] É interessante notar que em Santa Catarina importantes eventos do setor acontecem em datas reservadas para surtir maior impacto na opinião pública. Para conseguir tal efeito estas datas têm se concentrado na Semana Nacional do Meio Ambiente, no mês de junho, quando são editadas medidas com forte apelo simbólico, a exemplo do lançamento de programas, leis, plantação e distribuição de mudas de árvore.

informações, como também produzir percepções distorcidas ou irreais nas avaliações dos riscos ambientais[303].

As disputas pelas definições dos problemas, riscos e custos ambientais ficaram mais acirradas nos anos 90 com o terreno conquistado pelas forças sociais que buscavam impor custos julgados desnecessários ou excessivos sobre o setor produtivo e governamental. Alianças entre membros de universidades, ONGS, comunidades e, principalmente, Ministério Público assinalavam o crescente poder de articulação e contestação dos contraperitos. Neste embate, para obscurecer ou revelar os riscos, o acesso à mídia se tornava decisivo.

> A maioria da sociedade não tem conhecimento do descaso da política em relação ao meio ambiente porque a mídia esta controlada pelos mesmos que controlam a política, portanto tudo que seja contra o governo não se publica. As ONGS ambientalistas, que contam com um número mínimo de ativistas, estão sempre correndo contra o tempo, para minimizar o dano provocado pela omissão do poder público. É uma luta desigual (Entrevista, integrante de ONG da Região Norte, 24/11/2004).

A concentração da grande mídia nas mãos de poucos grupos[304] comprometidos com o crescimento econômico nos moldes tradicionais e o caráter hegemônico da abordagem dos problemas ambientais contribuíram decisivamente para que esses enfrentamentos parecessem atos isolados e pouco relevantes. O potencial ameaçador da informação e do conhecimento ambiental vem sendo neutralizado pela ênfase predominante na mídia da informação imediata, fragmentada e parcial da problemática ambiental e pelo acesso privilegiado de determinadas fontes de informações e assuntos (Ramos, 1995).

Embora se possa admitir uma maior cobertura do tema na década, os principais jornais catarinenses tratavam a questão ambiental de forma reducionista e distorcida através, por exemplo, de uma visão pessimista e catastrófica da situação ambiental, da restrição da questão ambiental apenas à fauna e flora e à visão de homem genérico degradador (Gamba, 2002). A postura despolitizadora da principal fonte de informação para a grande parte da população também pode

[303] Segundo um ex-diretor da FATMA, os governadores preferem e determinam que as campanhas publicitárias sobre meio ambiente não destaquem o conflito e sejam mais "educativas" (Entrevista, 15/11/2004).

[304] Como na grande maioria dos estados brasileiros, a concessão de meios de comunicação de massa encontra-se concentrada e a serviço de pequenos grupos políticos e econômicos. Em Santa Catarina, a Rede Brasil Sul – RBS, afiliada da Rede Globo e proprietária do jornal Diário Catarinense de Florianópolis, adquiriu em 2006 o Jornal A Notícia de Joinville, passando a controlar os dois maiores periódicos diários do estado. A quase monopolização dos meios de comunicação no estado é preocupante para as questões ambientais, já que o A Notícia vinha se diferenciando do Diário Catarinense pela maior e mais completa cobertura de temas ambientais. Conferir mais sobre meios de comunicação e poder em Santa Catarina, em De Marco (1991) e Pereira (1992).

ser deduzida da maior inclinação conservacionista em contraste com a pouca atenção dada à gestão ambiental e arranjos institucionais e à mobilização e manifestações (Frey, Seibel, 2000).[305]

> A impressão geral que fica é que as informações têm um caráter cosmético, um caráter mais de salvar a reputação do que realmente promover ações que transformem ou que contestem o modelo de desenvolvimento adotado nos sucessivos governos (Entrevista, integrante de ONG da Região da Grande Florianópolis, 24/11/2004).

Assim, muitas vezes sob o pretexto de se evitar alardes e pânico na população e, ainda, face à complexidade inerente aos problemas ambientais, a ausência ou distorção das informações ambientais contribui decisivamente para moldar e reduzir as expectativas da opinião pública em torno do controle ambiental, seja do governo, seja das atividades econômicas. O empenho em não produzir e disseminar informações, e assim constituir "não-realidades" (Offe, 1984), leva a postergação de decisões mais incisivas até crises ou "acidentes".

d) A fragilidade do movimento ambiental

Embora numa relação menos direta, é preciso considerar a frágil expressão política das demandas ambientais como fator que contribuiu para a perpetuação da FATMA. O movimento ambiental catarinense teve grande expressão na segunda metade da década de 80, quando, guindado pelo processo de redemocratização, fundou o Partido Verde, em 1985, a Federação das Entidades Ecológicas Catarinenses - FEEC, em 1989, e teve uma importante participação no processo constituinte estadual e federal, através da Frente Parlamentar Ecológica, e na execução de programas da FATMA (Borinelli, 1998). Ao longo da década de 90, o movimento ambiental brasileiro experimentou importantes transformações. Entre as ONGs, mudanças nas formas de atuação, de mobilização e nos focos de ação e o fim do protagonismo das ONGs ambientalistas conduziram a um quadro de tensões e de crise de identidade (Born, 2003; Crespo, 2002). Um ambientalismo fortemente orientado pela e para lógica de mercado passou a predominar. Esse período foi de grande instabilidade para o movimento ambiental catarinense. Logo após a Eco 92,

[305] "O fato de apenas 49 notícias em relação à gestão ambiental terem sido veiculadas pelo Diário Catarinense em toda a década de noventa, por um lado, mostra a reduzida importância da política ambiental nas reportagens locais e com isso também a influência limitada que a questão ambiental exerce sobre o processo político, particularmente no processo eleitoral. Por outro lado, este dado é um forte indício para uma política ambiental muito pouco desenvolvida e consolidada no Estado e nos municípios catarinenses" (Frey; Seibel, 2000).

houve um refluxo, com uma sensível redução do número de ONGs ambientalistas no estado – de 40 em 1990 para 20 em 2003 – entre outras razões, devido à sensação de que os problemas estariam resolvidos com a adesão ambiental das empresas e com o maior número de órgãos estatais de controle ambiental (Entrevista, ex-coordenador da FEEC, 23/07/2003). A maior parte das ONGs que sobreviveu foram as que conseguiram algum grau de profissionalização e acesso a recursos do Fundo Nacional do Meio Ambiente e de fundações e empresas privadas. O novo contexto acentuou, pela dependência dos recursos, uma postura mais identificada com a cooperação na gestão de projetos ambientais do que com a denúncia e contestação (Integrante de Ong da Região do Vale do Itajaí, 2/12/2004). A partir de meados da década, o movimento dá sinais de um revigoramento, sobretudo face à atuação mais incisiva do Ministério Púbico. Foram frutos desse novo momento a negativa em compor o CONSEMA em 1995, as contestações de processos de licenciamento ambiental de obras públicas e de grandes grupos empresariais e o lançamento em 1997 do Prêmio Porco e do Prêmio de Qualidade Ambiental pela Federação das Entidades Ecológica Catarinenses.

Estes acontecimentos, no entanto, não foram suficientes para reverter o percurso de "altos e baixos" do movimento ambiental e da FEEC.

> Eu acho que existe possibilidade de fazer, via Ongs, interferências. Entretanto elas ainda estão para se constituir porque a maior parte das Ongs são de muito poucos indivíduos, tem ações efêmeras, desarticuladas e descontínuas. Então descontinuidade, desarticulação e efemeridade talvez fosse o que mais caracterizasse o conjunto geral das Ongs catarinenses (Entrevista, integrante de Ong da Região da Grande Florianópolis, 24/11/2004).

Lidando com a escassez de recursos, este movimento foi incapaz de negociar ou pressionar o governo por políticas mais claras e consistentes. Foi instável em sua capacidade organizativa interna e teve dificuldades para integrar as ONGs das diversas regiões em torno de um projeto estadual. O marco das ações quase sempre visava a aplicação da legislação ambiental. A baixa integração entre reivindicações ambientais e sociais e a restrita interlocução com a população leiga e as comunidades (Costa, 2001) e, de certa maneira, a inexpressividade eleitoral do Partido Verde em Santa Catarina ressaltam a reduzida capacidade de influência política do movimento ambientalista. Portanto, embora o movimento ambiental tenha tido um papel fundamental para expor com mais freqüência a inoperância, a politização e as contradições do Estado na gestão ambiental e até impor, em alguns casos mais custos ambientais às atividades econômicas, ele não foi capaz de provocar mudanças significativas na condução da política ambiental que teve na FATMA sua principal representante. Obviamente, a fragilidade do movimento ambiental

catarinense não pode ser atribuída apenas às características e evolução do próprio movimento, mas também ao conjunto de constrangimentos ao controle político da degradação ambiental em sociedades capitalistas (Dryzek,1992; Goldblatt,1996).

e) A politização patrimonial

Um outro elemento central para pensar a persistência e legitimidade da fundação do meio ambiente no período estudado foi seu uso patrimonial. A nova ordem de prebendas, incorporadas através de cargos de confiança, e a maior procura de licenças ambientais passaram a beneficiar grupos e indivíduos vinculados a partidos ou não. O escopo essencialmente regional dessas relações, aliás, um dos empecilhos para a maior descentralização de atribuições ambientais para os municípios, demarcou a maior integração da FATMA às forças político-partidárias. A politização, sobretudo através da autarquização dos escritórios regionais, e o cartorialismo ambiental fortaleceram os vínculos entre o órgão e o sistema político e econômico regional e local.

O baixo grau de estruturação organizacional não só potencializava, como foi um requisito essencial para a formação e manutenção de redes informais de poder que passaram a conviver e atravessar a FATMA. Elas foram importantes mecanismos para garantir a correspondência entre a atuação da instituição e as expectativas dos atores centrais. A operação e a mediação de redes informais, compostas por políticos e seus protegidos, despachantes ambientais, consultores e advogados, embora não sem tensões, podem ser vistas também como uma resposta flexível necessária à complexidade das demandas ambientais do setor produtivo. A informalidade e o cartorialismo nos processos não funcionavam apenas como mecanismo de redução dos custos relativos da adequação ambiental, mas também como recurso de coordenação das diversas expectativas ambientais do setor econômico e social. Adicionalmente, o uso patrimonial do órgão ambiental no novo contexto poderia ser oportuno para punir os desafetos e agraciar com favores os aliados reais ou potenciais.

Por outro lado, esta lógica ou gramática não contrariava a função discriminatória da instituição. Na esteira da formação social brasileira, a politização da FATMA, que poderia ser entendida mais como um filtro de seletividade negativa, garantia a reprodução da verticalidade das

relações de poder. A captura e vulnerabilidade institucional[306] (Freitas, 2004), portanto, era uma forma de desmobilizar e esvaziar os conflitos ambientais e forjar canais adicionais de encaminhamentos destes conflitos e de legitimidade na reprodução da desigualdade sócio-ambiental.

Considerando a eclosão da politização da FATMA, é possível assumir que a FATMA, relativamente à década de 80, teve aumentadas as condições para a persistência. As mudanças apontadas permitem dizer que no período houve uma melhor acomodação e identificação com a dinâmica das instituições no Brasil (Sorj, 2000).

f) A natureza dos problemas ambientais e os condicionantes geográficos

Por fim, cabe uma referência à natureza dos problemas ambientais e aos condicionantes geográficos como fatores para pensar a legitimidade e perpetuação da instituição ambiental catarinense. Aqui seria o caso de recorrer a uma dimensão geopolítica da crise ambiental e suas implicações para o desempenho da instituição ambiental.

A estrutura geoeconômica e hidrográfica, formada por bacias independentes, tiveram efeitos sobre o nível de manifestação de conflitos pelo menos de duas formas. Primeiro, isso se deu porque em regra, mesmo no caso dos instáveis e desarticulados movimentos organizados, suas reivindicações mais incisivas se prendiam a problemas locais ou regionais. Segundo, a particularidade e a grande variedade dos problemas ambientais e de suas causas e efeitos permitiram que as crises ambientais em Santa Catarina se manifestassem em épocas e locais diferentes, possibilitando a gestão das mesmas com uma estrutura deficitária. Além disso, a diversidade da rede hidrográfica catarinense garantiria maiores opções na busca de alternativas às crises de abastecimento de água ocasionadas pela contaminação de mananciais, levando a crer que

[306] De acordo com o autor, a vulnerabilidade institucional está relacionada "às deficiências do funcionamento da sociedade em termos de políticas públicas, processos decisórios e das instituições que possuem algum tipo de atuação junto às situações e eventos de risco, seja em termos de prevenção, controle, atenção, recuperação ou remediação. Exemplos visíveis desta vulnerabilidade são a falta de legislação ou o seu não cumprimento, a falta de recursos técnicos ou humanos, ou ainda o desequilíbrio de forças nos processos decisórios em que os interesses dos grupos sociais dominantes na sociedade, muitas vezes envolvendo os próprios geradores de risco, se sobrepõe aos das populações e trabalhadores expostos, excluídos do acesso às informações e as decisões vitais para um amplo e efetivo gerenciamento dos riscos" (2004, p.150).

seria improvável a ocorrência de uma crise ambiental generalizada no estado. Da mesma forma, a relativa independência das bacias hidrográficas isolaria as crises ambientais e sua repercussão política às regiões ou deslocariam o problema para fora do estado. Localizadas em sua maior parte nas regiões mais elevadas no centro do estado, as nascentes hídricas fluem na região oeste para o rio internacional Uruguai; no norte, para o Rio Negro e Iguaçu e, na região litorânea, para o oceano Atlântico.

Ao relativo equilíbrio da distribuição das atividades econômicas no estado corresponderia um certo equilíbrio da distribuição dos impactos ambientais. É nesse quadro que a crescente atuação dos órgãos federais no estado foi sentida como uma séria ameaça ao histórico controle político e econômico regional dos representantes das grandes empresas. Eles permitiam uma leitura, mesmo que não sistemática, da escala ampliada da degradação ambiental no estado, contribuindo significativamente para trazer a público e politizar as dimensões ambientais das atividades econômicas.

Evidentemente, todas estas questões precisam ser mais bem analisadas; por agora interessa salientar que a conformação do meio natural deveria ser considerada na análise do desempenho das instituições ambientais e do tratamento dado à crise ambiental. Assim, a complexidade e a especificidade dos problemas ambientais, como a incerteza quanto as suas causas, custos e conseqüências, a imagem real ou produzida de uma natureza exuberante, a sonegação de informações sobre qualidade ambiental aumentavam a eficácia de medidas cosméticas de empresas e dos governos.

Finalmente, é difícil atribuir o peso de cada um destes fatores e as principais vinculações entre eles. Por certo, eles se combinaram e influenciaram reciprocamente para o que estou denominando de persistência e legitimidade da FATMA. Além disso, é necessário chamar atenção para dois aspectos. Primeiro, estes fatores não eram definitivos nem imutáveis, mas, dentro da racionalidade básica da representação democrática, constituíram as condições pelas quais o Estado poderia restringir suas respostas às crises ambientais ao mínimo necessário para a restauração da legitimidade de curto prazo (Hay, 1994; Dryzek, 1992). Como claramente demonstra a análise dos planos de governo catarinenses (Apêndice A), este curto prazo não tem demonstrado ser maior do que aquele estipulado pelo calendário eleitoral.

Segundo, indo além dos interesses imediatos dos governos e do setor produtivo, como sugerem Goldblatt (1996) e Dryzek (1992), é importante considerar que a debilidade das instituições ambientais também vem recebendo apoio eleitoral do posicionamento igualmente

dúbio do cidadão comum. Isto tornaria necessário considerar que as causas da crise ambiental não podem ser procuradas exclusivamente nas racionalidades do mercado e do Estado. E, talvez mais importante, que as soluções mais convincentes para tal crise surgirão facilmente fora do âmbito dos ditames do Estado tecnocrático e patrimonial e do mercado. Tudo isso sugere a grande complexidade que a crise ambiental encerra, a qual, aliás, lhe garante o *status* de crise civilizatória. Assim, a difícil tarefa de implementar políticas que, em nome de ganhos futuros imprecisos e incertos, impliquem em custos e restrições aos atuais estilos de vida e expectativas materiais predominantes deve figurar como um fator importante para a base de consenso político necessário à persistência de desempenhos baixos das instituições ambientais. Isto ajuda a explicar o maior sucesso e a relativa legitimidade de soluções incrementais e cosméticas na grande maioria dos países.

11 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No transcorrer desta exposição procurei demonstrar, em meio às profundas mudanças políticas e econômicas da década de 90, como ocorreu uma reconfiguração da debilidade institucional da FATMA.

Para a consecução deste objetivo, parti do entendimento de debilidade como um tipo de desempenho não apenas administrativo, mas político, ou melhor, político-administrativo. Desse modo, foi possível conectar elementos administrativos e organizacionais de sua atuação, resumidos na idéia de capacidade institucional, com sua função política e histórica. Como argumentei na fundamentação teórica, tal função política encontra maior lucidez relacionada às contradições e constrangimentos enfrentados pelo Estado na regulação ambiental, os quais expressam as próprias contradições e limites da forma de apropriação dos recursos naturais e ambientais nas economias capitalistas. Nessa perspectiva, o fracasso dos órgãos ambientais, manifestado, num primeiro momento, na incapacidade de aplicar a legislação ambiental, também denota um resultado provável de uma resposta política ambígua, a qual tenta administrar tais contradições e conflitos ambientais de forma a enfrentar os problemas da degradação ambiental sem comprometer o funcionamento da economia e a estrutura de poder dominante. No âmbito da instituição, essa resposta assume forma de uma seletividade política e discriminatória, orientada tanto para coordenar a realização dos interesses gerais da economia como para restringir o acesso e a implementação de expectativas julgadas ameaçadoras aos primeiros. Ante o inevitável afastamento das premissas legais na atuação do órgão nesse cenário, o consenso político é necessário para lidar com as crises e problemas de legitimidade e, em última instância, com a persistência dessas instituições. Embora esta noção de desempenho e de debilidade das instituições ambientais não seja suficiente para compreender toda a complexidade que encerram as políticas e instituições da área, particularmente daquelas relacionadas às especificidades dos problemas ambientais, ela parece satisfatória para compreender as possíveis formas de tratamento dadas pelo Estado a esses problemas.

Balizado nesse entendimento de desempenho político-institucional, no trabalho de campo destaquei passagens emblemáticas que contribuíram para as mudanças ocorridas na forma de atuação do órgão ambiental catarinense nos anos de 1990 e, em seguida, demonstrei em que

medida essas passagens correspondiam às também relativamente novas expectativas do setor produtivo e político.

A forma de atuação da FATMA nesses anos, quando cotejada com as décadas anteriores, foi sensivelmente transformada pela combinação e influência, relativamente recíprocas, de pelo menos três acontecimentos: a expansão do número de instituições estatais de controle ambiental, a abrupta valorização e o crescimento da demanda por licenças ambientais e a crise fiscal do Estado em um contexto de reformas neoliberais.

Tais acontecimentos produziram dois diferentes efeitos sobre a capacidade institucional do órgão ambiental catarinense. Por um lado, alavancado por fatores diversos, o crescimento do número de instituições de controle ambiental levou a uma complexidade e acirramento de conflitos em torno de recursos escassos e de visibilidade pública. Para a FATMA, este crescimento implicou no abalo da centralidade que gozava até o final da década de 80. O maior controle dos infratores da legislação ambiental significava também maior controle da fundação, na medida em que a grande maioria estava ou deveria estar licenciado por ela, aumentando a exposição e o desgaste do órgão. A exemplo de boa parte dos órgãos ambientais brasileiros, o catarinense experimentou nos anos 90 um desmantelamento, mais visível na degeneração do quadro funcional e no escasseamento dos recursos orçamentários repassados pelo Estado, em parte, supridos por recursos de fontes próprias e internacionais. A resposta mais consistente ao desinvestimento na instituição, contudo, deu-se com a expansão da arrecadação por meio da emissão de licenças ambientais. Este fato, principalmente, designou a transição para um novo projeto institucional capitaneado pela emissão de licenças, com sensível repercussão nas estruturas administrativa e de poder interno e nas relações com o meio econômico e político. Em conjunção com a criação de cargos comissionados na administração indireta, a maior procura por licenças ambientais germinou e conduziu ao alastramento da politização patrimonial. A tendência à autarquização das unidades regionais e as intermediações no processo de controle ambiental promoveram uma rápida transição de uma situação de paralisia da FATMA para outra, mais próxima da captura.

A infiltração na estrutura e nos processos administrativos de uma lógica clientelista e patrimonial minaram as bases de seu incipiente núcleo técnico, agravando a já baixa reputação da instituição. Juntos, o desmantelamento, com o respectivo colapso do sistema de controle ambiental, a politização do órgão e a valorização social da licença ambiental redundaram no cartorialismo ambiental. Por sua vez, a cartorialização do licenciamento e as irregularidades na

emissão de licenças constituíram o foco de um novo estágio da crise do órgão e de abalo em sua legitimidade.

Por outro lado, o crescimento da procura por licenças ambientais projetou a FATMA a um patamar superior e concedeu-lhe uma nova função estratégica nas relações entre Estado e economia, dado que, ao contrário da década anterior, o órgão ambiental passou a deliberar previamente sobre as decisões de investimentos econômicos. Impingidas a recorrer periodicamente aos balcões da FATMA, as atividades econômicas públicas e privadas viram-se dependentes do órgão, inflando o seu poder de barganha nas disputas político-eleitorais. Ironicamente, a reduzida capacidade de oferta do documento deixou de ser apenas uma conseqüência da debilidade e passou a ser também uma condição necessária para fomentar um mercado de licenças ambientais e, logo, o maior interesse em mediar a emissão do documento.

A emissão de um grande número de licenças a partir de um sistema de controle ambiental em colapso, o cartorialismo, designava melhor o teor das mudanças na atuação da FATMA ocorridas na década de 90. Não há dúvida de que a politização patrimonial encarnava, de certa forma, uma nova ordem de expectativas para a fundação, mas ela representava, antes, uma forma de mediação dos novos requisitos dos setores econômicos e políticos em relação ao desempenho do órgão.

No novo cenário global, que alçava o setor produtivo da condição de vilão a herói ambiental, a ascensão e disseminação da "gestão ambiental" representou, primeiramente, uma resposta para acomodar as ameaças à hegemonia empresarial. Tratava-se, assim, mais de uma busca de sustentabilidade política e econômica que ambiental. Ao perseguir, impulsionado pelo neoliberalismo reinante, desobrigar o mercado do controle político, este movimento pretendia promover a reforma ambiental via desregulamentação ou re-regulamentação. O papel coadjuvante reservado aos órgãos ambientais nesse processo ficou evidente na experiência da FATMA.

O despertar do licenciamento ambiental em Santa Catarina aconteceu devido às pressões de mercado, institucionais e sociais. A superficialidade e fragilidade do controle ambiental, restrito sobretudo ao processo de emissão de licença ambiental, era coerente com o conjunto de interesses que movia a busca pelo documento, busca esta, em geral, para responder às exigências formais e legitimações de atividades econômicas públicas e privadas. Na conversão ambiental parcial do setor empresarial, o denominador político comum foi a emissão de títulos[307] ambientais. Para a

[307] Neste caso, um documento que autentica um direito.

grande maioria das empresas, as restrições da conversão de problemas e custos ambientais em custos econômicos não estavam resolvidas, havendo, portanto, poucas razões para uma mobilização política favorável ao fortalecimento dos órgãos ambientais. Por conseguinte, na arregimentação de forças e emissão de expectativas para os representantes políticos do setor produtivo, continuava prevalecendo o imperativo de restrição da efetividade na aplicação da legislação e na ação dos órgãos ambientais.

O novo papel estratégico da FATMA neste contexto se verificava em duas funções complementares: participar do cerco aos empreendimentos como uma instituição central e ser uma das frentes mais vulneráveis a resistência e investidas dessas atividades. A atribuição de licenciar concentrava no órgão a difícil tarefa de atender requisitos da acumulação capitalista no campo ambiental num período de intensificação, por um lado, da ascensão de imperativos econômicos na decisão política e, de outro, da imposição de restrições aos impactos ambientais do setor produtivo. Foi nesse momento que o cartorialismo, enquanto fenômeno síntese da atuação do órgão no período, surgiu como melhor mecanismo disponível para equilibrar custos econômicos da regulamentação ambiental com benefícios ecológicos. O empenho político para manter e ampliar a área de influência do órgão estadual foi o melhor indicador de sua relativa eficácia em avalizar a nova fase de crescimento econômico no estado.

Desse modo, o cartorialismo não foi apenas um mecanismo flexível para "agilizar" os processos de licenciamento ambiental, mas uma tentativa de reformular a sua seletividade positiva. Sem romper necessariamente com a orientação política geral de reatividade e da negatividade para a política ambiental, a nova função estratégica da FATMA também foi uma resposta ao maior controle ambiental resultante do processo de redemocratização, da internacionalização da questão ambiental, do maior número de instituições e de mecanismos participativos à disposição dos movimentos ambientais e das comunidades. Aqui é importante perceber que, ao contrário da máxima da harmonização entre crescimento econômico e preservação ambiental, a década foi prenhe de demonstrações da efervescência de conflitos ambientais no estado. O processo de licenciamento ambiental tornou-se o principal campo de disputa e de enfrentamento das formas tradicionais de apropriação dos recursos naturais, nos anos 90, alinhadas ao ideário neoliberal. As alianças pontuais entre ONGs, comunidades, universidades, Ministério Público e órgãos federais, a judicialização do licenciamento ambiental, a tendência à polarização das instituições no setor público ambiental entre as favoráveis e as contrárias ao maior rigor e, até mesmo, a aplicação ou

não da legislação atestavam a maior dificuldade do governo estadual em manter sob a sua tutela as decisões ambientais.

Em parte, isto explicava por que ainda persistiam no sistema político as relações tensas entre os governos e a FATMA e, diante do crescimento do controle ambiental no estado, por que um fortalecimento do órgão estivesse fora de questão. Nesse quadro, a FATMA e seu cartorialismo ambiental acabaram se tornando a resposta política mais adequada para enfrentar a nova conjuntura. Ela continuou sendo o lócus estratégico, o centro decisório mais importante dos governos estaduais e das forças políticas e econômicas regionais na produção de não políticas ambientais. Apesar e em função do maior controle ambiental no estado e das grandes mudanças operadas no tratamento da questão ambiental pela economia, ela continuou a ser percebida como a instância mais confiável para a realização das expectativas gerais dos sistemas econômico e político. O processo de licenciamento ambiental tornou-se o eixo de todo controle ambiental e mantê-lo como atribuição quase exclusiva da FATMA pareceu ser a melhor forma de minimizar a conversão dos impactos ambientais em custos ambientais. É assim que um setor público retrógrado, conservador e defasado parecia contrastar e complementar o protagonismo empresarial no setor ambiental nos anos 90.

A crise do cartorialismo, manifestada no crescente número de denúncias de irregularidades na FATMA, nas ameaças de extinção do órgão e na publicação da "Agenda Ambiental Positiva para Santa Catarina", autorizava falar apenas em uma funcionalidade truncada desse aos interesses dominantes. Esta funcionalidade só podia ser deduzida de um posicionamento geral e recorrente a favor dos interesses mais poderosos, sempre empenhados em reduzir os custos do controle ambiental. O desempenho e debilidade da FATMA na década de 90 foi um processo inacabado de resistência, lutas e improvisos, buscando prolongar e redefinir a sua função institucional num período de profundas transformações. Com a maior complexidade e contradições das demandas ambientais do próprio setor produtivo, as dificuldades de coordenação das condições favoráveis ao crescimento econômico, no novo cenário, iam além dos constrangimentos gerais ao controle político da degradação ambiental. A crise da FATMA no final da década de 1990 esboçava não só o confronto de sua gestão cartorial com demandas democráticas, mas também com as do setor produtivo, particularmente aquele inserido no mercado internacional. O déficit, tanto de aplicar a legislação ampliada e mais rigorosa quanto de atender aos novos requisitos do setor econômico mais completamente, animou crise mais recente da fundação. A combinação da ineficácia

administrativa com a ineficácia política tornava o sentido da debilidade institucional mais completo e, por isso, soluções prevendo a reforma ou a extinção voltaram a rondar a FATMA.

Contudo, em conjunção com nova posição estratégica do órgão, diversos fatores parecem ter contribuído para a sua legitimidade e persistência nos anos 90. Eles podem ser mais bem compreendidos no entrecruzamento de fatores como a crise econômica, a politização patrimonial, o controle da informação e conhecimento ambientais, o deslocamento de responsabilidades para outras instâncias decisórias, a fragilidade do movimento ambiental, a natureza dos problemas ambientais e os condicionantes geográficos.

No transcurso da década, foram acrescentados dois importantes legados para a FATMA e para a política ambiental catarinense. Primeiro, a ascensão do licenciamento ambiental a lócus institucional privilegiado na política ambiental. A emissão de licenças tornou-se a principal fonte de recursos institucionais e eixo de uma nova ordem de relações internas e externas à FATMA e, no limite, entre Estado, mercado e sociedade. Como campo de disputa, refletia os embates em torno dos melhores modelos e instrumentos de regulação ambiental e os principais confrontos e reações ao capitalismo neoliberal e suas pretensões na apropriação dos recursos naturais. Se, por um lado, o crescimento da importância do licenciamento ambiental indicou a imposição de um maior controle sobre a degradação ambiental, por outro, também denotou um novo estágio de legitimidade do Estado e das atividades econômicas na administração das contradições ambientais. Nesse sentido, o funcionamento real e débil do sistema de licenciamento ambiental simbolizou o mais recente e ampliado mecanismo de seletividade da política ambiental estatal, como um novo estágio de rotinização dos conflitos ambientais. O segundo importante legado foi a incorporação das demandas por maior controle ambiental pela politização patrimonial. Embora o fato não destoasse da tendência geral na lógica de funcionamento das instituições públicas no Brasil, ele representou um dos principais traços da reconfiguração da debilidade da FATMA e da política ambiental catarinense nos anos 90. Como tal, a politização patrimonial não poderia ser entendida fora do contexto de confluência do desmonte do setor público estatal e da ascensão do neoliberalismo e, paradoxalmente, das pressões por maior regulação ambiental. Parece possível afirmar que formas tradicionais de mediação política, como o clientelismo e o cartorialismo, se mostraram mais compatíveis com a flexibilização exigida pela reestruturação econômica que ocorria no estado nos anos 90 e com a instauração da também acumulação flexível. A debilidade, nesses termos, garantia uma certa elasticidade nos procedimentos, capaz de enquadrar a grande diversidade de situações do empreendimentos em relação às exigências da legislação ambiental,

como também uma margem ampla para ajustar o "valor" dos custos ambientais a serem impostos às atividades econômicas e a(s) forma(s) de "pagamento".

Talvez Santa Catarina não possa ser "um bom exemplo ambiental"[308], mas certamente é um bom exemplo dos desdobramentos que a política ambiental teve no Brasil na década de 90. O itinerário reservado às instituições estatais, sobretudo aquelas, como as ambientais, nascidas para restringir o livre ímpeto de crescer dos capitais, estava mais ou menos traçado no cenário geral da década. Os ajustes ocorridos na atuação da FATMA não estavam em desacordo com o contexto político e ideológico caracterizado, em âmbito nacional e internacional, pela crise do Estado em um contexto neoliberal, pela internalização da "variável" ambiental na economia, pela internacionalização da agenda ambiental e a expansão do marco regulatório no setor ambiental; reforçado, no estado, pelo conservadorismo político e pelo culto ao empreendedorismo empresarial. É possível afirmar que, nesse panorama adverso, boa parte dos esforços por maior controle ambiental nos anos 90 (e antes) foi capturada e favoreceu a propagação da lógica patrimonial na política do meio ambiente. A série de denúncias de corrupção envolvendo órgãos ambientais federais e estaduais e processos de licenciamentos, surgida principalmente desde meados da década, fortalece a tese de que este fenômeno floresceu no período e de que esteve imbricado a transformações mais amplas como a crise do Estado e a fragilidade democrática e dos mecanismos de controle público das instituições.

Este trabalho não pretende ser um ponto de chegada, mas um ponto de escala para outros estudos. Ao perseguir a proposta inicialmente vislumbrada de, através da trajetória da FATMA, compreender melhor as mudanças nas políticas e instituições ambientais nos anos 90, tive como principais companheiras a incerteza e as ambigüidades que caracterizam este período. Em parte, isso explica o fato de terem sido abertas diversas frentes de discussão teóricas e empíricas durante a construção deste estudo. Tenho ciência de que várias destas frentes poderiam ser aprofundadas e mais bem trabalhadas e relacionadas, tarefa impossibilitada pela especificidade do tema e pelos limites de tempo e do próprio do autor. Fica, como sempre, a esperança de que a abordagem desenvolvida tenha sido suficiente para corroborar outros juízos, pesquisas e decisões e inspirar novas investigações que permitam compreender as políticas e instituições ambientais na atualidade.

[308] "Santa Catarina: o bom exemplo ambiental" é o título do relatório de atividades da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Governo de Esperidião Amin (Santa Catarina, 2002).

Algumas questões surgidas ao longo desta pesquisa poderiam ser objeto de novos estudos. Sem dúvida, teoricamente, um dos principais problemas de trabalhar com o conceito de debilidade é manusear os seus diversos sentidos, derivados do seu caráter contraditório e ainda das representações presentes nas avaliações do desempenho das instituições. Seria interessante, em novos estudos, sistematizar e relacionar as dimensões objetivas e subjetivas, ressaltando as categorias mais apropriadas para a análise de cada dimensão do fenômeno. Para tudo isso acontecer, seria essencial dar tanta importância à falha quanto ao êxito das políticas e instituições ambientais. É preciso também rever a validade e possíveis novas formas de investigação de conceitos do neomarxismo de Offe diante das mais recentes transformações no papel do Estado, assinaladas na modernização política. Termos como funcionalidade e legitimidade, por exemplo, tornaram-se mais complicados de serem captados diante do deslocamento de atribuições, antes restritas basicamente ao Estado, para organizações da sociedade civil e do mercado, como parte do processo, ainda em curso, de reestruturação do papel do Estado e das relações entre este e a sociedade.

Nos limites deste trabalho não foi possível desenvolver mais criteriosamente a dinâmica do caráter discriminatório ou da seletividade negativa do órgão ambiental catarinense. Novos estudos poderiam, a partir de casos específicos, investigarem o acesso privilegiado de grupos e classes ao processo decisório sobre o uso dos recursos naturais e a legitimação da distribuição desigual de riscos e perigos ambientais a grupos, populações e classes desprivilegiadas. A esse respeito, o licenciamento ambiental é, diante do seu largo uso, bastante carente de análises sistemáticas e comparativas. As discussões recentes têm sido bastante empobrecidas pelos ataques ao instrumento, que visam enaltecer a auto-regulação ou pelo abandono apressado do mesmo diante das tamanhas "irracionalidades" em seu funcionamento. Estes estudos crescem em importância pela baixa probabilidade de que venham a ser adotados futuramente novos instrumentos de controle ambiental com tamanha abrangência e potencial para o controle público dos impactos ambientais de atividade econômicas.

Ao longo desta tese, outras questões importantes relativas à política ambiental brasileira, mais especialmente evidenciadas na década de 90, mostraram-se carente de análises, como é o caso da relação entre instituições ambientais e patrimonialismo; da proliferação de instituições ambientais e de legislações ambientais e o conseqüente espraiamento dos centros decisórios da política ambiental; e das relações de poder em torno da descentralização da política ambiental entre as instâncias federais, estaduais e municipais. Apesar das grandes transformações no setor

púbico ambiental, a esfera de governo estadual continuou, e talvez tenha aumentado, com a maior importância do licenciamento e a reduzida descentralização de atribuições para os municípios, o seu poder de influência na regulação do setor. Estudos comparativos entre os estados poderiam mostrar diferentes trajetórias no encaminhamento dos conflitos ambientais no âmbito das agências estatais e formas alternativas de relações dessas com os movimentos ambientais e com o setor produtivo. Ainda nesse campo, seria interessante investigar como o Ministério Público, um dos mais destacados defensores da legislação do meio ambiente, pode também ser entendido como um reforço para a tarefa de conciliar os requisitos funcionais da economia e o controle ambiental possível. Embora o Ministério Público não esteja imune aos constrangimentos impostos ao controle dos impactos sobre o meio ambiente, seu relativo insulamento e maior credibilidade em relação às instituições tradicionais garantem-lhe uma condição mais próxima de uma tecnocracia ambiental. Desse modo, poder-se-ia investigar as possibilidades e os limites das ações lideradas por esta instância, a sua falta de controle democrático e a judicialização da política ambiental diante dos comprometimentos e contradições do Estado.

A experiência de Santa Catarina ilustrou um novo estágio de enfrentamento das contradições ambientais na sociedade contemporânea e a inauguração, sob permanências e sobreposições históricas, da renovação dos constrangimentos políticos ao controle ambiental. E, neste sentido, é necessário retomar o significado de crítica política e de denúncia da debilidade das instituições ambientais para assinalar sua face de mecanismo de reprodução das desigualdades e das formas de comprometimento dos recursos naturais públicos e da própria vida.

Não há como negar os aparentes avanços em relação à década de 80, com o maior e mais completo arcabouço jurídico-institucional de controle ambiental e com o desenvolvimento de tecnologias de controle da poluição e sistemas de gestão ambiental nas empresas. Contudo a efetividade desses avanços é bastante duvidosa, não só em razão dos seus problemas de origem, mas particularmente pela inexistência de instituições e mecanismos que, com alguma segurança, forneçam resultados isolados, combinados e acumulados dos atuais níveis de degradação ambiental, assim como pelos indícios de continuidade da degradação ambiental no estado.

O anacronismo técnico-institucional e os esquemas conceituais defasados da FATMA, que podem ser estendidos às demais instituições que atuam em Santa Catarina, não implicam que, em alguma medida, não exista uma real preocupação por parte de segmentos políticos e empresariais em enfrentar as ameaças de uma crise ambiental, até pelas evidentes repercussões negativas dessa crise para o normal funcionamento da economia. O maior entrave aqui é a incapacidade de esses

segmentos darem respostas convincentes a partir de uma estrutura institucional que se vê obrigada a privilegiar, em sua reprodução, ora o Estado autoritário, ora o mercado, como os principais precursores de uma sociedade sustentável. Os limites na atuação da FATMA, desse modo, estão inscritos nos próprios limites desses segmentos em lidar com as contradições ambientais sem alterar a estrutura de distribuição de poder na sociedade. Apesar de toda a investida a favor do Estado mínimo, a internalização da variável ambiental por segmentos do setor produtivo demonstrou a insuficiência do mercado e a necessidade do Estado no trato dos problemas ambientais. À medida que, a médio e longo prazo, pode-se esperar um agravamento da crise de custos nas condições de produção derivadas da segunda contradição do capitalismo, é possível que cada vez mais a importância do Estado venha a se impor.

Se, como também afirmam os neoinstitucionaistas, as instituições são sínteses de confrontos, lutas históricas e palco de batalhas entre os atores, a compreensão e o enfrentamento da debilidade das instituições ambientais não devem se dar apenas dentro, mas também fora das instituições. A esse respeito não pode ser esquecido que a crise ambiental está enraizada no modo de vida das pessoas e que, enquanto tal, políticas que impliquem em custos e restrições aos atuais estilos de vida e expectativas materiais dilatam a base de consenso político necessária à persistência de desempenhos baixos das instituições ambientais. No entanto a grande assimetria no acesso aos recursos naturais e na distribuição dos riscos e perigos ambientais nos países, e entre eles, não deve deixar dúvida a quem mais serve e interessa – pelo menos no curto prazo - reproduzir a debilidade da política ambiental. Ainda, nada sugere que um menor esforço em não produzir e divulgar sistematicamente informações sobre a qualidade ambiental e sobre os impactos dos atuais padrões de consumo e o desempenho do Estado manteria nos mesmos níveis a indiferença e a rejeição a novas formas de produção e de consumo e ao maior rigor no controle da degradação ambiental.

Explicitar, pois, as relações de poder que moldam o desempenho das instituições e políticas ambientais é necessário como etapa da própria politização da crise ambiental. A debilidade, nesse caso, manifesta-se não só como expressão dos limites das atuais instituições para lidar com a complexidade colocada pelos problemas ambientais, mas, e sobretudo como determinação das elites políticas e econômicas em sustentar estruturas de poder que reproduzem a desigualdade sócio-ambiental. Isso não quer dizer que tal complexidade seria facilmente equacionada em uma nova conjuntura, mas que o tratamento negativo e ocultador dado aos problemas e à crise

ambiental, a um só tempo, impede e deslegitima o seu reconhecimento público e a busca conseqüente de soluções.

Por fim, apesar de uma certa impotência a que a debilidade institucional dos anos 90 pode conduzir, ela ratifica, a exemplo de muitos outros estudos, a relevância política de várias experiências e racionalidades inovadoras que vêm alargando o raio de alternativas na regulação e gestão dos recursos ambientais. Ao revigorar o sentido da razão e da esfera pública e intergeracional, a problemática ambiental, talvez, tenha sido a mais importante frente de confronto das lógicas autoritárias e neoliberais no período. É nesse sentido que a debilidade também significa um processo dinâmico de disputas em diversas instâncias para consolidar e ampliar os mecanismos de controle e gestão democrática nos marcos dos atuais arranjos políticos da regulação ambiental. Embora muito improvavelmente esses mecanismos surjam do Estado, como existe hoje, é difícil igualmente imaginar tal quadro sem algum tipo de instância política centralizada. Portanto a questão do dilema sobre o papel do Estado na degradação e na regulação ambiental continua sendo tanto um problema teórico quanto político.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. Governo, empresa estatal e política siderúrgica: 1930-1975. In: LIMA JR, O. B. de; ABRANCHES, S. H. (Coord.). **As Origens da Crise**: Estado autoritário e planejamento no Brasil. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1987.

ACSELRAD, H. Externalidade ambiental e sociabilidade capitalista. In: CAVALCANTI, C. (Org.). **Desenvolvimento e Natureza:** estudo para uma sociedade sustentável. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1995.

_____. Justiça ambiental: ação coletiva e estratégias argumentativas. In: ACSELRAD, H.; HERCULANO, S.; PÁDUA, J. A. (Org.). **Justiça Ambiental e Cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Fundação Ford, 2004.

_____. Justiça ambiental e construção social do risco. **Desenvolvimento e meio ambiente**, Curitiba, n. 5, p. 49-60, 1. sem. 2002.

_____. Políticas Ambientais e construção democrática. In: VIANA, G.; SILVA, M.; DINIZ, N. (Org.). **O desafio da sustentabilidade:** um debate socioambiental no Brasil. São Paulo: Perseu Abramo, 2001.

_____. Sentidos da sustentabilidade urbana. In: ACSERALD, H. (Org.). **A duração das cidades:** sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

ACUÑA, G. **Marcos regulatorios e institucionales ambientales de América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconómicas:** 1980 – 1990. Santiago Del Chile: CEPAL, 1999. (Medio ambiente y desarrollo, n. 20).

AGUIAR, I. **Violência e golpe eleitoral**: Jaison e Amin na disputa pelo governo catarinense. Blumenau: EdiFurb, 1995.

ALEXANDRE, A. F. **Políticas de resolução de conflitos socioambientais no Brasil**: o papel do Ministério Público e dos movimentos ambientalistas na Ilha de Santa Catarina. Blumenau: Edifurb; Florianópolis: UFSC, 2004.

ALMEIDA, L. T. de. **Política ambiental**: uma análise econômica. Campinas: Papirus; São Paulo: UNESP, 1998.

ALONSO, A.; COSTA, V. Ciências Sociais e Meio Ambiente no Brasil: um balanço Bibliográfico. **BIB – Revista de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 53, p. 35-78, 1. sem . 2002.

ALTVATER, E. **O preço da riqueza**: pilhagem ambiental e (des)ordem mundial. São Paulo: UNESP, 1995.

_____. Os desafios da globalização e da crise ecológica para o discurso da democracia e dos direitos humanos. In: HELLER, A. et al. **A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

ALVES, I. S. F. **Estágio Supervisionado do Curso de Administração**. Biguaçú: UNISUL, 1999.

ALVES, M. M. **A força do Povo**: democracia participativa em Lages. São Paulo: Brasiliense, 1988.

ANJOS-DA-GUARDA profissionais. Expressão, n. 32, v. 4, p. 22, dez. 1993.

ARAGÃO, C. V. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**, ano 48, n.3, p. 105-133, set./dez. 1997.

ARANTES, R. B. **Ministério Público e Política no Brasil**. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

ARAUJO, Â. M. C.; TAPIA, J. Estado, Classes e Estratégias: notas sobre um debate. **Cadernos do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas**, Campinas, n.22, 1991.

ARNT, R. A.; SCHWARTZMAN, S. **Um artifício orgânico:** transição na Amazônia e ambientalismo: 1985-1990. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

ARTS, B.; TATENHOVE, J. van. Environmental Policy Arrangements: a new concept. In: GOVERDE, H. **Global and European polity?**: Organizations, policies, contexts. Alder-shot: Ashgate, 2000.

AS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS públicas e o meio ambiente no Brasil e na América Latina. PARREIRA, C.; ALIMONDA, H. (Org.).Brasília: Flacso-Brasil, 2005.

AURAS, M. **Guerra do Contestado**: a organização da irmandade cabocla. Florianópolis: UFSC; Cortez, 1984.

_____. **Poder Oligárquico Catarinense**: da Guerra aos "Fanáticos" à "Opção pelos Pequenos". Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 1991.

AVELINO FILHO, G. **Política e políticas sociais no Brasil**: um estudo sobre a previdência. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1991.

BAUMGARTEN, C. **A Reinvenção da Economia Catarinense**: a história da FIESC e seus líderes: historiografia romanceada. Blumenau: HB, 2000.

BECK, U. **Risk society**. London: Sage, 1992.

_____. **Ecological politics in an Age of Risk**. Cambridge: Polity Press, 1995.

_____. **Liberdade ou capitalismo:** Ulrich Beck conversa com Johannes Willms**.** São Paulo: EdUSP, 2003.

BELLO, C. A. **Autonomia Frustrada**: o CADE e o poder econômico. São Paul: Boitempo, 2005.

BENTON, Ted. **The Greening of Marxism**. New York: The Guilford Press, 1996.

BERZ, G. O ponto de vista das Seguradoras. **O correio da UNESCO**, v. 25, n. 12, p. 30-32, dez. 1997.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

BORCHARDT, I. **Diagnóstico da exclusão social em Santa Catarina**: mapa da fome. Florianópolis: SDS; Instituto Cepa/SC, 2003.

BORINELLI, B. **Um fracasso necessário**: Política ambiental em Santa Catarina e debilidade institucional: 1975-1990. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1998.

BORN, Rubens H. Articulação do Capital Social pelo Movimento Ambientalista para a Sustentabilidade do Desenvolvimento no Brasil. In. FIGUEIREDO, A. (Coord.). **Meio ambiente no século 21**: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

BOUDON, R.; BOURRICAUD, F. **Dicionário crítico da sociologia.** São Paulo: Ática, 1993.

BRESSAN JÚNIOR. A. Principais resultados da política ambiental brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 26, p. 96-122, jan./mar. 1992.

BRESSER PEREIRA**,** L. C. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: PINHEIRO, W.; SACHS, X (Org.). **Brasil**: um século de transformações. São Paulo: Cia. das Letras, 2001.

BRÜNING, R. J. **História do Ministério Público Catarinense**. Florianópolis: Habitus, 2002.

BUARQUE DE HOLANDA, S. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1973.

BURSZTYN, M. Estado e meio ambiente no Brasil. In: BURSZTYN, M. (Org.). **Para pensar o desenvolvimento sustentável.** São Paulo: Editora Brasiliense, 1993.

_____. Meio Ambiente: um olho no presente, outro no futuro. In: BITTAR, J. (Org.). **Governos estaduais**: desafios e avanços: reflexões e relatos de experiências petistas. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. (Pensamento Petista).

_____. Novas Institucionalidades e Meio Ambiente. In: FELDMANN, F. ; CRESPO, S.; DRUMMOND, J. A. (Ed.). **Rio + 10 Brasil**: uma década de transformações. Rio de Janeiro: ISER, 2002.

BUTTEL, F. H. Social Institutions and Environmental Change. In: REDCLIFT, M.; WOODGATE, G. (Org.). **The International Handbook of Environmental Sociology**. United Kingdom: Edward Elgar, 1997.

_____. Some observations on states, world orders, and the politics of sustainability. **Organization & Environment**, v. 11, n. 3, p. 261-286, sep. 1998.

_____. Sociologia ambiental, qualidade ambiental e qualidade de vida: algumas observações teóricas. In: HERCULANO, S. C; PORTO, M.; FREITAS, C. M. (Org.). **Qualidade de vida e riscos ambientais**. Niterói: EdUFF, 2000.

_____. Environmental sociology and the explanation of environmental reform. **Organization & Environment**, v. 16, n. 3, p. 306-344, sep. 2003.

CABRAL, O. C. **História de Santa Catarina**. Florianópolis: Lunardelli, 1987.

CAHN, M. A. **Environmental deceptions**: the tension between liberalism and environmental policymaking in the United States. New York: State University of New York, 1995.

CALDAS, M. P.; FACHIN, R. Paradigma Funcionalista: desenvolvimento de teorias e institucionalismo nos anos 1980 e 1990. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 2, p. 46-51, abr./jun. 2005.

CAMARGO, A.; CAPOBIANCO, J. P. R.; OLIVEIRA, J. A. de. (Org.). **Meio Ambiente Brasil:** avanços e obstáculos pós-Rio-1992. São Paulo: Estação Liberdade, 2002.

CAMERON, K. S. Effectiveness as paradox: consensus and conflict in conceptions of organizational effectiveness. **Management Science**, v.32, n. 5, p. 539-553, may. 1986.

CAMINO, M. E. M. B. Lei 9.605, de 12/02/98: Conquista conformismo, resistência ou *by pass* a uma cidadania cansada e desmobilizada? **Advocacia Pública & Sociedade**, v. 2, n. 3, p. 227-238, 1998.

CAMMACK, P. The new institutionalism: predatory rule, institutional persistence, and macro-social change. **Economy and Society**, v. 21, n. 4, p. 397-429, nov. 1992.

CAMPBELL, J. P. et al. **The measurement of organizational effectiveness**: a review of relevant research and opinion: final report Navy Personnel Research and Development Center. Minneapolis: Pernosel Decisions, 1974.

CARNEIRO, E. J. **Modernização recuperadora e o campo da política ambiental em Minas Gerais**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

CARNOY, M. **Estado e Teoria Política**. 3 ed. Campinas: Papirus, 1990.

CARREIRÃO, Y. S. **Eleições e sistema partidário em Santa Catarina**: 1945-1979. Florianópolis: UFSC, 1990.

CARVALHO, J. C. Poder Executivo: a vocação democrática da gestão ambiental brasileira e o papel do poder executivo. In: FIGUEIREDO, A. (Coord.). **Meio ambiente no século 21**: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

CARVALHO, P. G. M. **Meio ambiente e políticas públicas**: a atuação da FEEMA no controle da poluição industrial. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Campinas, Campinas, 1987.

CASTRO, I. E. **Geografia e Política**: território, escalas de ação e instituições. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CASTOR, B. V. J. **O Brasil não é para amadores**: Estado, Governo e Burocracia na terra do jeitinho. Curitiba: EBEL; IBQP-PR, 2000.

CATTON, W. R. Jr.; DUNLAP, R.E. Environmental Sociology: a new paradigm. **The American Solicilogist**, v. 13, n. 13, p.41-49, 1979.

CAUBET, C. G.. **A Água, A Lei, A Política...**: E o meio ambiente? Curitiba: Editora Juruá, 2004.

_____.(Org.). **O Tribunal da Água**: casos e descasos. Florianópolis: UFSC, 1994.

CHAUÍ, M. **Brasil**: mito fundador e sociedade autoritária. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

_____. **Cultura e Democracia**: o discurso competente e outras falas. 11. ed. revista e ampliada. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. Público, privado, despotismo. In: NOVAES, A. (Org.). **Ética**. São Paulo: Companhia das Letras; Secretaria Municipal de Cultura, 1992.

CODATO, A. N.; PERISSINOTTO, R. M. O Estado como instituição: uma leitura das "obras históricas" de Marx. **Crítica Marxista**, São Paulo, n. 13, p. 9-28, out. 2001.

CONTRA discurso do desenvolvimento sustentável. FERNANDES, M.; GUERRA, L. (Org.). Belém: UNAMAZ / UFPA, 2003.

COSTA, R. S. **Sistema financeiro público estadual**: a trajetória da CODESC: poder, espaço público e ciclo institucional. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1998.

COSTA, S.; ALONSO, Â.; TAMIOKA, X. **Modernização negociada**: expansão viária e riscos ambientais no Brasil. Brasília: Cebrap; Ibama, 2001.

COSTA, V.M. **Novo institucionalismo**: nova abordagem ou um velho argumento revisitado? Programa de Disciplina. Campinas: mimeo, 2001.

COULTER, P. B. Organizational Effectiveness in the public Sector: the example of Municipal fire Protection. **Administrative Science Quarterly**, v. 24, n. 1, p. 65-81, mar., 1979.

COUTINHO, P. "A Feema é um corpo doente". **Jornal do Brasil**, 23 nov. 2002. Caderno JB Ecológico, p. 8-11.

CRESPO, Samira. O Movimento Ambientalista Brasileiro pós Rio-92 – Tendências e Perspectivas. In: **Rio +10 Brasil**. Uma década de transformações. Fábio Feldemann (Editor); Samira Crespo, José Augusto Drumond (Co-Editores). ISER – Instituto de Estudos da Religião; Ministério do Meio Ambiente; Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, Rio de Janeiro, 2002.

CUNHA, I. J. **A economia catarinense rumo a um novo século**. Florianópolis: Instituto Cepa, 1999.

DAFT, R. L. **Teoria e projeto das organizações**. São Paulo: LTC, 1999.

DALLARI, D. A. **Elementos de teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1987.

DE MARCO, B. **O controle da mídia**: elites e a radiodifusão em Santa Catarina. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1991.

DEAN, W. **A ferro e fogo**: a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira. São Paulo: Cia. das Letras, 1996.

DICKENS, P. Beyond sociology: Marxism and the environment. In: REDCLIFT, M.; WOODGATE, G. **The international handbook of environmental sociology**. Edgard Elgar Publishing, 1997.

DIMAGGIO, P; POWELL, W. The iron cage revisited: institutional isomorfism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, v.48, n.2, p. 147-160, abr. 1983.

DOZOL, I. S. **Produção Mais Limpa**: uma estratégia ambiental para a sustentabilidade da indústria. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

DRYZEK, J. S. Ecology and discurse democracy: beyond liberal capitalism and the administrative state. **Capitalism, Nature Socialism**, United States of America, ano 3, n. 2, p. 18-42, jul. 1992.

_____. et al. Environmental Transformations of State: the USA, Norway, Germany and the UK. **Political Studies**, v. 50, p. 659-682, 2002.

ENZENSBERGER, H. Uma Crítica da Ecologia Política. In: AMENDOLA, G. et al. **Eurocomunismo X Leninismo**. Belo Horizonte: Vega, 1978. (Coleção Polêmica).

ESCANDIUZZI, F. **Pacto da Discórdia**: o eco. Disponível em: <http://arruda.rits.org.br/notitia/servlet/newstorm.ns.presentation.NavigationServlet?publicationCode=6&pageCode=67&textCode=18160&date=currentDate&contentType=html>. Acesso em: 20 ago. 2006.

ETZIONI, A. **Organizações Modernas**. São Paulo: Pioneira, 1976.

EXPRESSÃO ECOLOGIA. Informe Especial de divulgação do 5º Prêmio Expressão de Ecologia. Florianópolis, 1997.

_____. O bilionário ecobussiness. Florianópolis, ano 11, n. 115, 2001.

EXPRESSÃO ECOLOGIA; FATMA. Destaques em Meio Ambiente 1996. Florianópolis, 1997.

_____. Destaques em Meio Ambiente 1997. Florianópolis, 1998.

_____. Destaques em Meio Ambiente 1998. Florianópolis, 1999.

_____. reciclagem para assumir a maioridade. Florianópolis, 1996.

EXPRESSÃO. O fator Verde. Florianópolis, ano 4, n. 39, dez. 1993.

_____. Anuário de Exportação 2002. Florianópolis, ano 12, n. 120, 2002a.

_____. Prêmio Expressão de Ecologia 10 anos: a onde verde no sul. Florianópolis, 2002b.

_____. Anuário de Ecologia 2003. Florianópolis, ano 13, n.129, 2003.

_____. Anuário de Ecologia 2004. Florianópolis, ano 14, n.135, 2004.

_____. Anuário de Ecologia 2005. Florianópolis, ano 15, n.141, 2005.

_____. Anuário de Exportações 2005. Florianópolis, ano 15, n. 136, 2005b.

FAORO, R. **Os Donos do poder**: a formação do patronato político brasileiro. Porto Alegre: Globo; São Paulo: EdUSP, 1975.

FERNANDES, A. S. A. *Path dependency* e os estudos históricos comparados. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica**, São Paulo, n. 53, p. 79-102, 1. sem. 2002.

FERNANDES, V. **Indústria, meio ambiente e políticas públicas em Santa Catarina**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

FERREIRA, A. B. H. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. São Paulo: Nova Fronteira, 1986.

FERREIRA, L. C. Indicadores político-institucionais de sustentabilidade: criando e acomodando demandas públicas. **Ambiente & Sociedade**, ano 3, n. 6/7, p. 15-30, 1. sem./2. sem. 2000.

_____. **A questão ambiental**: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil. São Paulo: Jinkings, 1998.

_____. **Estado e ecologia**: novos dilemas e desafios: a política ambiental no estado de São Paulo. Tese (Doutorado). Universidade de Campinas, Campinas, 1992.

_____. Sustentabilidade e democracia no poder local. **Ambiente e Sociedade**, Campinas, v. I, n. 1, p. 63-80, 2. sem. 1997.

_____.; FERREIRA, Lucia C. Limites ecossistêmicos: novos dilemas e desafios para o estado e para a sociedade. In: HOGAN, D. J.; VIEIRA, P. F. (Org.). **Dilemas sócioambientais e desenvolvimento sustentável**. Campinas: UNICAMP, 1992. (Coleção Momento).

FERREIRA, Lucia C. **Os Fantasmas do Vale**: qualidade ambiental e cidadania. Campinas; São Paulo: UNICAMP, 1993.

FERREIRA FILHO, R. **Santa Catarina**: quatro décadas de transformações estruturais: análise conjuntural de Santa Catarina. Florianópolis, v. 3, n. 5, jan./jun. 1987.

FIDÉLIS FILHO, N. L. **Competência administrativa em matéria ambiental para procedimento de licenciamento ambiental**. Monografia (Especialização) – Complexo de Ensino Superior de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

FRANK, B. Enchentes, Planejamento e paisagem. In: CAUBET, C. G. **Manejo alternativo de recursos hídricos**. Florianópolis: editora, 1994.

FREITAS, C. M. Ciência para a sustentabilidade e justiça ambiental. In: ACSELRAD, H.; HERCULANO, S.; PÁDUA, J. A. (Org.). **Justiça Ambiental e Cidadania**. Rio de Janeiro, Relume Dumará; Fundação Ford, 2004.

FREY, K.; SEIBEL, E. J. **Fatos sociais e visibilidade pública em Santa Catarina**: um estudo hemerográfico sobre a década de 90: relatório de pesquisa. Funpesquisa, mimeo, 2000.

GAMBA, I. C. Educação Ambiental: análise do discurso em textos jornalísticos. **Revista de Estudos Ambientais**, Blumenau, v.4, n.2-3, 5-23, mai./dez. 2002.

GIBSON, J. L. **Organizações**: comportamento, estrutura e processos. São Paulo: Atlas, 1981.

GIDDENS, A. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: Ed. UNESP, 1991.

_____. **O Estado-Nação e a Violência**: segundo volume de uma crítica contemporânea ao materialismo histórico. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

GIESE, B. **A atuação política do empresariado catarinense dos ramos têxtil e agro-industrial: demandas e canais de influência**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1991.

GLIGO, N. Situación y perspectivas ambientales en América Latina y el Caribe. **Revista de la CEPAL**, n. 55, abr. 1995.

GOLDBLATT, D. **Teoria social e ambiente**. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

GOLDSMITH, Z. Seguradoras: barômetros dos riscos. **The Ecologist Brasil**, n. 13, p. 26-27, out. 2006.

GOULARTI FILHO, A. **Formação Econômica de Santa Catarina**. Florianópolis: Cidade Futura, 2002.

GOUNET. T. **Fordismo e Toyotismo na civilização do automóvel**. São Paulo: Boitempo, 2002.

GOUVÊA, G. P. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil**. São Paulo: Paulicéia, 1994.

GRAY, T. S. Politics and the environmental in the UK and beyond. In: REDCLIFT, M.; WOODGATE, G. **The internacional handbook of environmental sociology**. London: Edgard Elgar Publishing, 1997.

GRÜN, R. Capital e Estado: uma proposta de estudo do setor de papel e celulose brasileiro através da abordagem neo-institucional. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 18., **Anais...** Curitiba, 1994.

GUIMARÃES, R. P. Ecologia e Política na Formação Social Brasileira. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 2, p. 243-277, 1988.

_____. A ética da sustentabilidade e a formulação de políticas de desenvolvimento. In: VIANA, G.; SILVA, M.; DINIZ, N. (Orgs.). **O Desafio da sustentabilidade:** um debate socioambiental no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

_____. **Bureaucracy e ecopolitics in the Third World:** an institutional analysis of environmental management in Brazil. (PHD Thesis) – Connecticut: University of Connecticut, 1986.

_____. Políticas de Meio Ambiente para o Desenvolvimento Sustentável: Desafios Institucionais e Setoriais. **Planejamento e Políticas Públicas**. n. 7, p. 57-79, jun. 1992.

GUIMARÃES CASTRO, M. H. Interesses, organizações e políticas sociais. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica**, Rio de Janeiro, n. 31,1991.

GUIVANT, J. S. Reflexividade na sociedade de risco: conflitos entre leigos e peritos sobre agrotóxicos. In: HERCULANO, S. C.; SOUZA PORTO, M. F. de; FREITAS, C. M. de (Org.). **Qualidade de vida e riscos ambientais**. Niterói: EdUFF, 2000.

_____. Conflitos e negociações nas políticas de controle ambiental: o caso da suinocultura em Santa Catarina. **Ambiente e Sociedade**, ano 1, n. 2, p. 101-124, 1. sem. 1998.

GUTBERLET, J. **Produção industrial e política ambiental**: experiências de São Paulo e Minas Gerais. São Paulo: Konrad–Adenauer–Stiftung, 1996.

GÜTHS, Marisa L. A ação política do empresariado industrial catarinense: o caso da FIESC - Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina. ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 30., Caxambu, 2006.

GUY PETERS, B. Rational choice theory and institutional theory. In: **Institutional theory in political science.** London: Pinter, 1998.

HABERMAS, J. **A crise de legitimação no capitalismo tardio**. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1980.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo**. Lua Nova – Revista de Cultura Política**, n. 58, p. 193-224, 2003.

_____. Political Science and the Three New Institutionalism. **Political Studies**, v. XLIV, n. 5, p. 936-957, dez. 1996.

HALL, R. **Organizações**: estrutura e processos. 3 ed. Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil, 1984.

HARRES, E. M. **Gestão ambiental industrial**: perspectivas, possibilidades e limitações. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2004.

HAY, C. Environmental security and state legitimacy**. Capitalism, Nature, Socialism,** v. 5, n.1, p. 83-97, mar. 1994.

HENNING, E. **O licenciamento ambiental como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1998.

HERING, M. L. R. **Colonização e indústria no Vale do Itajaí**: o modelo catarinense de desenvolvimento. Florianópolis: Edfurb, 1987.

HOLANDA, A. N. C. A reforma do Estado no Brasil: uma visão crítica e heterodoxa. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9. **Anais eletrônicos…** Madrid, 2004. Disponível em: <http://www.planejamento.sp.gov.br/>. Acesso em: 30 jan. 2006.

IMMERGUT, E. The theorical core of the new institutionalism. **Politics and Society**, v. 26, n. 1, p. 5-34, mar. 1998.

IVANÓSKI, F. R. **Polícia de Proteção Ambiental:** uma análise da qualidade das condições de trabalho desta organização. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

JAGUARIBE, H. A crise Brasileira. **Cadernos de Nosso Tempo**, Rio de Janeiro, n. 1, p. 120-160, 1953.

KEINERT, T. M. M. **Administração Pública no Brasil**: crises e mudanças de paradigmas. São Paulo: FAPESP: Anna Blume, 2000.

KERCHE, F. **O Ministério Público no Brasi**l: autonomia, organização e atribuições. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de São Paulo, 2002.

KLEBA, J. Adesão voluntária e Comportamento Ambiental de Empresas Transnacionais do Setor Químico no Brasil. **Ambiente e Sociedade**, v. 6, n.2, p.26-45, jul./dez. 2003.

KNIGHT, J. **Institutions and social conflict**. New York: Cambridge University Press, 1992.

LE PESTRE, P. **Ecopolítica internacional**. São Paulo: Senac São Paulo, 2000.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975.

LEFF, H. **Ecologia, capital e cultura**: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável. Blumenau: Ediurb, 2001.

LEMOS, Luiz F. **Avaliação do impacto causado pela industrialização no município de Jaraguá do Sul – SC.** Monografia (Especialização) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 1997.

LENZI, C. A. S. **Partidos e políticos de Santa Catarina**. Florianópolis, Ed. da Universidade Federal de Santa Catarina, 1983.

LENZI, C. L. **O Modelo Catarinense de Desenvolvimento**: uma idéia em mutação? Blumenau: Ed. da FURB, 2000.

LEONARDO, V. S. **A contabilidade e o meio ambiente**: uma visão das indústrias químicas certificadas pela ISO 14000.Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

LEVY, D. L. Environmental Management as Political Sustainability. **Organizations & Environment**, v. 10, n. 2, p. 126-147, jun. 1997.

LEWIN, A. Y.; MILTON, J. W. Determining organizational effectiveness: another look, and an agenda for research. **Management Science**, v..32, n. 5, p. 514-539, may. 1986.

LINDBLOM, C. **O processo de decisão política**. Brasília: Ed. UNB, 1981.

LINDBLOM, C. **Política e mercado:** os sistemas políticos e econômicos do mundo. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

POLÍTICAS AMBIENTAIS NO BRASIL: análises, instrumentos e experiências. LITTLE, P. E. (Org.). São Paulo: Peirópolis, 2003.

LOJKINE, J. **A revolução informacional**. São Paulo: Cortez, 1999.

MACIEL, D. A. **Ministério Público e sociedade**: a gestão de conflitos ambientais em São Paulo. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

_____, KOERNER, A. Sentidos da Judicialização da Política: duas análises. **Lua Nova - Revista de Cultura e Política**, n. 57, p. 113-133, 2002.

MAIMON, D. **Passaporte Verde**: gerência ambiental e competitividade. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1996.

MANSFIELD, B. **Articulation between neoliberal an state-oriented environmental regulation**: fisheries privatization and endangered species protections. EPA 38/176, 2005. Disponível em: <http://geog-www.sbs.ohio-state.edu/faculty/bmansfield/web/paper-pdfs/Envt-PlanningA-2006.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2006.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. **The American Political Science Review**, v. 78, n. 3, p. 734-749, sep. 1984.

MARCON, M.T. R.; MARQUES, V. M. As Associações de Municípios e o Planejamento Regional em Santa Catarina. In: SIBERT, C. **Desenvolvimento Regional em Santa Catarina**. Blumenau: Edifurb, 2001.

MARGULIS, S. A regulamentação ambiental: instrumentos e implementação. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Texto para Discussão n. 437. Rio de Janeiro, 1996.

_____; GUSMÃO, Paulo Pereira. **Problemas da gestão ambiental na vida real**: A experiência do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: IPEA, texto para discussão n. 461, 1997. Disponível em: <http:/www.ipea.gov.br/perto/td/t20461>. Accesso em: 10 out. 2003.

MARQUES, E. C. Notas Críticas à Literatura sobre o Estado**,** Políticas Estatais e Atores Políticos. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica**, Rio de Janeiro, n. 43, p. 67-102, 1º sem. 1997.

MARSHALL, B. K.; GOLDSTEIN, W. S. Management the Environmental Legitimation Crisis. **Organization & Environmental**, v. 19, n. 2, p. 214-232, jun. 2006.

MARTÍNEZ ALIER, J. **Da economia ecológica ao ecologismo popular**. Blumenau: Ed. FURB, 1998.

_____. Environmental justice. **Capitalism, Nature, Socialism**, n. 8, p. 91-107, 1997.

MARTINS, E. F. Está tudo errado. **Veja**, ed. 1502, ano 30, n. 26, p. 9-11, jul. 1997a.

_____. H. F. A ética patrimonialista e a Modernização da Administração Pública Brasileira. In: PRESTES MOTTA, F. C.; CALDAS, M. P. (Org.). **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997b.

_____. Uma análise dos Paradigmas de Administração Pública à Luz do Contexto do Estado Social. **Revista Parcerias Estratégicas**, n. 1, maio 1996.

MARTINS, L. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

_____. Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 8, 1995.

MARX, K. **Formações econômicas pré-capitalistas**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

_____; ENGELS, F. **A Ideologia Alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MASSIGNAN, S. **A política ambiental no Estado de Santa Catarina:** 1975 a 1994. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1995.

MATTEDI, M. **Enchentes em Blumenau**: um estudo sobre o comportamento do sistema político no período de 1983-1994. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1994.

MAZZILI, H. N. **Regime Jurídico no Ministério Público**: análise da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, aprovada pela Lei n. 8.625. São Paulo: Saraiva, 1993.

MEDEIROS, L. C. M. **O papel do Governo na solução do conflito economia x ecologia**. Disponível em: <www.ebape.fgv.br/novidades/pdf/CADMA_programa.pdf>. Acesso em: 20 set. 2005.

MEIO AMBIENTE E SEGURANÇA PÚBICA, **Anais...** Florianópolis: IOESC, 1992.

MICHELS, I. L. **Uma crítica à economia política catarinense**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Campina Grande, 1993.

MICK, J. **Crimes Impunes**: o lado oculto da intervenção no BESC. Florianópolis: QUORUM, 1997.

MILIBAND, R. **O Estado na sociedade capitalista**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.

MILIOLI, G. **Mineração de carvão e desenvolvimento sustentado no sul de Santa Catarina**: estudo exploratório de percepção, valores e atitudes do meio ambiente num bairro do município de Criciúma. Criciúma: Luana, 1995.

MISOCZKY, M. C. Uma defesa da reflexão teórico crítica na pesquisa e prática da administração pública. ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA. **Anais...**Rio de Janeiro, 2004.

MOL, A. P. J. A globalização e a mudança dos modelos de controle e poluição industrial: a teoria da modernização ecológica. In: HERCULANO, S. C.; SOUZA PORTO, M. F. de; FREITAS, C. M. de (Orgs.). **Qualidade de vida e riscos ambientais**. Niterói: EdUFF, 2000.

MOL, A. P. J. Ecological modernization industrial transformations and environtemental reform. In: REDCLIFT, M.; WOODGATE, G. (Org.). **The international handbook of environmental sociology**. London: Edward Elgar, 1997.

MONOSOWSKI, E. Políticas ambientais e desenvolvimento no Brasil. **Cadernos FUNDAP**, São Paulo, v. 9, n. 16, p. 15-24, jun. 1989.

MONTIBELLER FILHO, G. **Industrialização e ecodesenvolvimento:** contradições, possibilidade e limites em economia capitalista periférica: o Estado de Santa Catarina. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1994.

_____. **O mito do desenvolvimento sustentável:** meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2001.

MORAES, A. de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2003.

MORAES, A. C. R. Notas sobre formação territorial e políticas ambientais no Brasil. **Revista Território**, Rio de Janeiro, ano 4, n. 7, p. 43-50, jul./ dez. 1999.

MOREIRA, I. V.D. **A política e a gestão Ambiental no Brasil.** Rio de Janeiro, no prelo, 1991.

MÜLLER-PLANTENBERG, C.; AB' SÁBER, A. N. (Org.). **Previsão de impactos:** o estudo de impacto ambiental no leste, oeste e Sul: experiências no Brasil, na Rússia e na Alemanha. São Paulo: EDUSP, 1998.

MUMME, S. P.; KORZETZ, E. Democratization, politics, and environmental reform in Latin America. In: MACDONALD, G. J.; NIELSON, D. L.; STERN, M. A. **Latin American Environmental Policy in International Perspective.** Westview Press, 1997.

NEDER, R. T. **Crise socioambiental**: Estado & sociedade civil no Brasil (1982 - 1998). São Paulo, (FAPESP) Annablume, 2002.

NICOLAU, J. M. V. **A importância dos Conselhos Estaduais dentro de uma ótica democrática:** estudo de caso. Monografia (Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2002.

NOVAES, W. Sinal vermelho no meio ambiente. **Caros Amigos**. Anos 6, n. 66, p. 36-40, set. 2002.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil:** clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro : Jorge Zahar; Brasília: ENAP,1997.

O'CONNOR, J. ¿ Es possible el capitalismo sostenible? In: ALIMONDA, H. (Coord.). **Ecología Política:** naturaleza, sociedad y utopia. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, (CLACSO), 2002.

_____. **Natural causes:** essays in ecological marxism. New York, London: The Guilford Press, 1998.

O'DONNELL, G. Democracia delegativa? **Revista Novos Estudos,** São Paulo, n. 31, p. 25-40, out. 1991.

OCAMPO, J. A. **Políticas e instituciones para el desarrollo sostenible em América Latina y el Caribe**. Santiago Del Chile: CEPAL, 1999. (Serie Medio ambiente y desarrollo, n. 18).

OFFE, C. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. Razão e Política: entrevista concedida a Francisco Colom Gozales. **Lua Nova,** São Paulo, n. 19, nov. 1989.

_____. The present historical transition and some basic design options for societal institutions. In: SEMINÁRIO SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO, **Anais...** São Paulo, mar. 1998.

OLIVEIRA, J. A. P. Análise da Situação da Gestão Ambiental nas Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. EnPAD, Rio de Janeiro. **Anais...** 2003.

O QUE O BRASILEIRO pensa do meio ambiente e do consumo sustentável: pesquisa nacional de opinião. CRESPO, S. (Coord.). Rio de Janeiro: ISER, 2002.

ORTIZ, W. Mercado Ecológico: entrevista. **Revista Empreendedor**, p. 20-22, jul. 1996.

OSTROM, E. Rational choice theory and institutional analysis: toward complementarity. **American Political Science Review**, v.85, n.1, p. 237-243, mar. 1991.

OTT, J. S.; SHAFRITZ, J. M. Toward a definition of organizational incompetence: a neglected variable in organizational theory. **Public Administration Review**, v. 54, n. 4, p. 370-377, jul./aug. 1994.

PACTO Federativo como instrumento do desenvolvimento sustentável: agenda ambiental positiva para Santa Catarina. Florianópolis, 2006.

PÁDUA, J. A. **Ecologia e política no Brasil**. Rio de Janeiro: IUPERJ; Espaço e Tempo, 1987.

_____. **Um sopro de destruição:** pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista, 1786-1888. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

PAEHLKE, R. **Environmentalism and the future of progressive politics**. New Haven/London: Yale University Press, 1989.

_____; TORGERSON, D. **Managing leviathan:** environmental politics and the administrative state. Peterborough: Broadview Press, 1990.

PASSOS, L. A. N. **Gestão Ambiental e competitividade**: um estudo do setor químico brasileiro. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Maringá; Universidade Estadual de Londrina, Maringá; Londrina, 2003.

PEREIRA, G. R.; FRANK, B. Avaliação de desempenho ambiental ampliado de empresas da indústria têxtil certificadas pela ISO 14001. **Revista de Estudos Ambientais,** Blumenau, v. 5, n.1, p.5-21, jan./abr. 2003.

PEREIRA, M. **Imprensa e poder:** a comunicação em Santa Catarina. Florianópolis: FCC; Lunardelli, 1992.

_____. **Kleinübing**: uma trajetória de coerência. Florianópolis: Insular, 2001.

PIAZZA, W. (Org.) **Dicionário político catarinense**. Florianópolis: Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina, 1985.

_____. **Santa Catarina:** sua História. Florianópolis: Ed. UFSC; Lunardelli, 1983.

PILLET, G. **Economia Ecológica**: introdução à Economia do Ambiente e dos Recursos Naturais. Lisboa: Instituto Piaget, 1993.

POGGI, G. **Evolução do estado moderno**: uma introdução sociológica. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

POLANY, K. **A grande transformação**: as origens de nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

PORTER, G.; BROWN, J, W. **Global Environmental Politics**. San Francisco: Oxford;Westview Press;Boulder, 1991.

PORTILHO, F. **Sustentabilidade Ambiental, Consumo e Cidadania**.São Paulo: Cortez, 2005.

PORTO-GONÇALVES, C. W. **O Desfio Ambiental**. Rio de Janeiro: Record, 2004. (Os porquês da desordem mundial: mestres explicam a globalização).

QUEIROZ, M. V. de. **Messianismo e conflito social**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1977.

QUINN, R. E.; CAMERON, K. S. Organization life cycles and shifting criteria of effectiveness: some preliminary evidence. **Management Science**, v. 29, n. 1, p. 33-51, jan. 1983.

_____; ROHRBAUGH, J. A Spatial Model of Effectiveness Criteria: towards competing values approach to organizational analysis. **Management Science**, v. 29, n. 1, p. 363-377, jan. 1983.

RAMONET, I. **Geopolítica do Caos**. Petrópolis: Vozes, 1998.

RAMOS, L. F. A. **Meio ambiente e meio de comunicação.** São Paulo, Annablume, 1995.

REDCLIFT, M. R. Os Novos Discursos de Sustentabilidade. In. FERNANDES, M.; GHERRA, L. (Org.). **Contra-discurso do desenvolvimento sustentável**. Belém: Associação das Universidades Amazônicas, 2003.

REMMER, K. L. Theorical decay and theorical development: the resurgence of institutional analysis. **World Politics**, v. 50. n. 1, p. 34-61, out. 1997.

RIBEIRO, S. M. R. Reforma do aparelho de Estado no Brasil: uma comparação entre as propostas dos anos 60 e 90. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., **Anais…** Lisboa, 2002.

RODRIGUEZ, R. V. **José de Osvaldo de Meira Penna**: o homem e sua obra. Disponível em: <www.ensayistas.org/filosofos/braisl/meira>. Acesso em: 20 out. 2005.

RONZA, C. **A política ambiental e as contradições do Estado:** a avaliação de impacto ambiental em São Paulo. Dissertação (mestrado) – Universidade de Campinas, Campinas, 1998.

ROTHSTEIN, B. Marxism, Institutional Analysis, and Working-Class Power: the Swedish Case. **Politics & Society**. V. 18, n. 3, p. 317-345, set. 1990.

ROUQUIÉ, A. **O Extremo-Ocidente**: introdução à América Latina. São Paulo: Edusp, 1991. (Coleção Base, v. 1).

SACHET, C. Da Constituição de 1947 à Assembléia Nacional Constituinte de 1987. In: CABRAL, O. R. **História de Santa Catarina**. Florianópolis: Lunardelli, 1987.

SALES, T. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** n. 25, ano 9, p. 26-37, jun. 1994.

SALLES, P. B. de. **Sistematização e análise das informações gerenciais e administrativas das unidades de conservação no Estado de Santa Catarina**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

SANTOS, J. J. B. **A coordenação entre as políticas fiscal e ambiental no Brasil: a perspectiva dos governos estaduais.** Santiago de Chile: CEPAL, 2004. (Serie Medio ambiente y desarrollo).

SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M. Administração política brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 27, p. 102-135, out./dez. 1993.

SANTOS, S. C. dos. **A integração do índio na sociedade regional:** a função dos postos indígenas em Santa Catarina. Florianópolis: Editora da UFSC, 1970.

_____. **Índios e brancos no sul do Brasil:** a dramática experiência dos Xokleng. Florianópolis: Edeme. 1973.

SCARDUA, F. P. **Governabilidade e descentralização da gestão ambiental no Brasil**. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

SCHNAIBERG, A. **The environment**. New York: Oxford University Press, 1980.

SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Campus, 1982.

SEIBEL, E. J. Debilidade Institucional e Políticas Não-Públicas. In: FERREIRA, A. C.; SILVA, V. A. (Org.). **A trama da privatização:** a reestruturação neoliberal do Estado. Florianópolis: Insular, 2001.

SEIBEL, W. Successful Failure: an alternative view on organizational coping. **American Behavioral Scientist**, v. 39, n. 8, p. 1011-1024, ago. 1996.

SEVÁ FILHO, A. O. Desfiguração ambiental do licenciamento ambiental de grandes investimentos. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE - ANPPAS, 2., **Anais...** Indaiatuba, 2004.

SILVA, B. M. **Gestão Ambiental em Santa Catarina, o papel do cadastro industrial**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999a.

SILVA, C. A P. da. **Novas Facetas da Atuação dos Promotores de Justiça**: um estudo sobre o Ministério Público e a defesa dos interesses sociais. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999b.

SILVA, E. G. **Avaliação da Atuação da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina na Área Ambiental para Fins de Planejamento Estratégico**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2003.

SILVA, E. L. **O Desenvolvimento Econômico Periférico e a formação da Rede Urbana de Santa Catarina**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1978.

SILVA, R. C. da. **Terras públicas e particulares:** o impacto do capital estrangeiro. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1987.

SILVA, V. A. **Poder político e políticas públicas**: inventário político oligárquico em Santa Catarina: uma história de dominação de classe. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1996.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies for analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the state back in**. New York: Cambridge University Press, 1985.

SMITH, D. **As Empresas e o ambiente**. Lisboa: Piaget Editora, 1997.

SORJ, B. **A nova sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

SOUZA, H. M.; SIQUEIRA, T. R. Panorama Orçamentário da Política Ambiental (1995-1998). In: ROCHA, P. E. (Org.). **Políticas públicas sociais:** um novo olhar sobre o orçamento da União, 1995/1998. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 1999.

SOUZA, R. S. **Evolução e condicionantes da gestão ambiental nas empresas**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

STAHEL, A. W. Capitalismo e entropia: os aspectos ideológicos de uma contradição e a busca de alternativas sustentáveis. In: CAVALCANTI, Clovis. (Org.). **Desenvolvimento e Natureza:** estudo para uma sociedade sustentável. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1995.

THELEN, K.; STEINMO, S. Historical Institutionalism: comparative Politics. In. STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. (Edit.). **Structuring politics**: historical institutionalism in comparative analysis. USA: Cambridge University Press, 1992.

TEIXEIRA, J. P. **Os donos da cidade**. Florianópolis: Insular, 1996.

TELLES, V. Sociedade civil, direitos e espaços públicos. **Revista Pólis**, n.14, 1994.

THELEN, K. Historical institutionalism in comparative politics. **Annual Reviews of Political Science,** v. 2, p. 369-404, 1999.

THERÉT, B. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova**, n. 58, p. 225-254, 2003.

TOMBS, S. A Indústria Química e as Questões Ambientais. In. SMITH, D. **As Empresas e o Ambiente**. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.

TOMMASINO, H.; FOLADORI, G. Certezas sobre la crisis ambiental. **Ambiente & Sociedade**, ano 4, n. 8, p. 49-68, 1. sem., 2001.

VIG, N. J.; KRAFT, M. E. **Environmental Policy in the 1990s**: toward a new agenda. Washington: Congressional Quarterly, 1990.

VIOLA, E. J. A globalização da política ambiental no Brasil, 1990-1998. In: INTERNATIONAL CONGRESS OF THE LATIN AMERICA STUDIES ASSOCIATION, 21. **Anais…** Chicago, 1998.

_____; BOEIRA, S. L. A Emergência do Ambientalismo Complexo-Multissetorial no Brasil (particularmente na Microrregião de Florianópolis) nos Anos 80. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE UNIVERSIDADE E MEIO AMBIENTE, 4, **Anais...** 1990.

_____; LEIS, H. R. A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista para o multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável. In: HOGAN, D. J.; VIEIRA, P. F. (Org.). **Dilemas sócioambientais e desenvolvimento sustentável**. Campinas: Editora da UNICAMP, 1992. (Coleção Momento).

_____. Globalização e sustentabilidade nas políticas públicas federais no Brasil. In: HERCULANO, S. C.; SOUZA PORTO, M. F. de; FREITAS, C. M. de (Org.). **Qualidade de Vida e Riscos Ambientais**. Niterói: EdUFF, 2000.

VICTORINO, V. I. P. Monopólio, conflito e participação na gestão dos recursos hídricos. **Ambiente e Sociedade**, v. 6, n. 2, p. 48-62, 2003.

VOLPATO, T. G. **A pirita humana**: os mineiros de Criciúma. Florianópolis: Ed. UFSC/Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina, 1984.

WEBER, M. **Economia e Sociedade**.Fundamentos da Sociologia Compreensiva. Brasília: Editora da UnB, 1991.

WERNECK VIANNA, M. L. T. A emergente temática da política social na bibliografia brasileira. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 3-41, 2. sem., 1989.

WILLIAMS, R. **Marxismo y literatura**. México: Península, 1979.

WOLFF, S. **Informatização do trabalho e reificação**: uma análise à luz dos programas de qualidade total. Londrina: Eduel, 2005.

YEARLEY, S. **Sociology Environmentalism Globalization**. London: Sage Publications, 1996.

ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PAIVA, A. Sociologia do Licenciamento Ambiental: o caso das hidrelétricas em Minas Gerais. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 12, **Anais...** Belo Horizonte, 2005.

ZULAUF, W. A Repartição de Competências no Tocante à Legislação Ambiental – reflexos da atividade de fiscalização. Meio Ambiente e Segurança Púbica, **Anais...** Florianópolis: IOESC, 1992.

REFERÊNCIAS INSTITUCIONAIS

ABEMA – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENTIDADES DE MEIO AMBIENTE. Diagnóstico Institucional dos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente no Brasil. Espírito Santo, 1992.

_____. Diagnóstico Institucional dos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente no Brasil. Espírito Santo, 1993.

AMIN, E. H.; BAUER, P. **Santa Catarina**: Estado Vencedor. Plano de Governo: Esperidião Amin/Paulo Bauer, 1999/2002. Florianópolis, 1998.

BADESC. Relatórios de Atividades de 1986, 1988 e 1989. Florianópolis.

BANCO MUNDIAL. Meio Ambiente e Desenvolvimento na América Latina e Caribe: o papel do Banco Mundial.Washington, D.C., jun. 1992.

_____. Problemas da Poluição: a agenda marrom: relatório de política. v.1, fev. 1998.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1988.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Destaques do Seminário Nacional sobre Licenciamento Ambiental de Sistemas de Tratamento de Esgotos Sanitários. Brasília, 10 de março de 2005. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/230DF587/DestaquesProgestao.pdf>. Acesso em: 30 maio 2006.

_____. Ministério do Meio Ambiente. PNMA II. Diagnóstico dos Sistemas Estaduais de Licenciamento Ambiental. Brasília, 2000.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Programa Nacional do Meio Ambiente II /PNMA 2. Diagnóstico da Gestão Ambiental no Brasil. Brasília, 2001.

_____.Ministério do Meio Ambiente. Programa Nacional do Meio Ambiente II /PNMA 2. Situação da atividade de monitoramento da qualidade da água realizada pelos órgãos estaduais de meio ambiente e de recursos hídricos. Brasília, 2002.

CEBDES – CONSELHO EMPRESARIAL BRASILEIRO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. Relatório de sustentabilidade empresarial: visão estratégica empresarial. 2002.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. A Indústria e o Brasil: uma agenda para o crescimento. São Paulo, 2002.

_____. Indústria e desenvolvimento sustentável: estratégia de atuação, agenda de prioridades e propostas de políticas: relatório síntese do encontro. Brasília: CNI, 2006a.

_____. Sondagem Especial da Confederação Nacional da Indústria, ano 4, n. 1, abr. 2006b.

FATMA. Relatório de Atividades de 2000. Florianópolis, 2001a.

_____. Balanço Contábil-Financeiro. Florianópolis: FATMA, 1994-2002.

_____. Diagnóstico Organizacional e Perspectivas para a Melhoria do Desempenho. Florianópolis, 1993.

_____. Santa Catarina - 92. Perfil Ambiental e Estratégias. Florianópolis, 1991.

_____. Futuro Preservado. Santa Catarina Ambiental. Anuário 2005. Florianópolis, 2005.

_____. Relatório Anual de Atividades. Florianópolis, 1977.

_____. Relatório Anual de Atividades. Florianópolis, 1978.

_____. Relatório Anual de Atividades. Florianópolis, 1979.

_____. Relatório Anual de Atividades. Florianópolis, 1980.

_____. Relatório Anual de Atividades. Florianópolis, 1981.

_____. Relatório Anual de Atividades. Florianópolis, 1982.

_____. Relatório Anual de Atividades. Florianópolis, 1983.

_____. Relatório Anual de Atividades. Florianópolis, 1984.

_____. Relatório de Atividades de 1982. Florianópolis, 1983.

_____. Relatório de Atividades de 1986. Florianópolis, [1987].

_____. Relatório de Atividades de 1993. Florianópolis, 1993.

_____. Relatório de Atividades de 1994. Florianópolis, 1994a.

_____. Relatório de Atividades de 1995 a julho de 1997. Florianópolis, 1997b.

_____. Relatório de Atividades de 1995. Florianópolis, 1996.

_____. Relatório de Atividades de 1996. Florianópolis, 1997a.

_____. Relatório de Atividades de 1997. Florianópolis, 1998a

_____. Relatório de Atividades de 1998. Florianópolis, 1998b

_____. Relatório de Atividades de 1999. Florianópolis, 2000.

_____. Relatório de Atividades de 2001. Florianópolis, 2001b.

_____. Relatório de Atividades, 1991-1994. Florianópolis, 1994b.

_____. Relatório de Avaliação do Programa Nacional do meio Ambiente – PNMA: subcomponente Floresta Atlântica: projeto Santa Catarina. Florianópolis, 1997(c).

_____. Relatório para os Futuros Titulares: 1983-1987. Florianópolis. 1987.

_____. Relatórios de Atividades de. Florianópolis: FATMA, 1976-1990.

FATMA/APEP – ASSOCIAÇÃO DE PROFISSIONAIS PARA O DESENVOLVIMENTO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO. Planejamento Estratégico Participativo – FATMA: relatório final. Florianópolis, 1995.

FATMA/GTZ – DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHCISCHE ZUSAMMENARBEIT. Reestruturação organizacional da FATMA: estudo preliminar: projeto de cooperação técnica Brasil/Alemanha: gerenciamento de recursos hídricos em Santa Catarina. Florianópolis, 2000.

FEAM/SEMA; CEH/FJP. A questão ambiental em Minas Gerais: discurso e política. Belo Horizonte: Fundação Estadual do Meio Ambiente/SEMA – Centro de Estudos Históricos/FJP, 1998.

IBGE. Censo Demográfico de 1991. Rio de Janeiro: IBGE, 1992.

_____. Censo Demográfico 2000. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.

_____. Departamento Estadual de Estatística / Estado de Santa Catarina. A economia catarinense. Separata de Cultura política, ano 2, n. 16, 1942.

_____. Indicadores de Desenvolvimento Sustentável – Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

_____. Perfil dos municípios brasileiros: Pesquisa de informações básicas municipais 1999. Rio de Janeiro: IBGE. 2001.

_____. Perfil dos municípios brasileiros: gestão Pública 2001. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.

_____. Perfil dos municípios brasileiros: gestão Pública 2001. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

_____. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros – Meio Ambiente 2002. Rio de Janeiro, 2005.

_____. Pesquisa Nacional de Saneamento Básico. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

JICA - AGÊNCIA DO JAPÃO PARA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL. Estudo de viabilidade da recuperação das áreas mineradas na região sul de Santa Catarina: relatório principal. Japão, 1998.

KLEINÜBING, V.; KONDER REIS, A. C. Plano Sim: viver melhor em Santa Catarina. Florianópolis, 1990.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Programas Institucionais. Disponível em: <www.mpsc.sc.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2004.

SANTA CATARINA. Agenda 21 catarinense: o Desenvolvimento Sustentável em Santa Catarina: documento preliminar, 2002a.

_____. Coletânea da legislação ambiental aplicável no estado de Santa Catarina. Florianópolis: FATMA, 2002b.

_____. Atlas de Santa Catarina. Rio de Janeiro: Aerofoto Cruzeiro, 1986.

_____. Bacias hidrográficas do Estado de Santa Catarina. Diagnóstico Geral. Florianópolis, 1997.

_____. Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral. Subchefia de Estatística, Geografia e Informática. Atlas de Santa Catarina. Rio de Janeiro: Aerofoto Cruzeiro, 1986.

_____. SDM. Plano básico de desenvolvimento urbano e meio ambiente. PBDEE. Março, 1999.

_____. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Relatório Anual de 1999. 1999a.

_____. Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina. Balanço Geral. Florianópolis, diversos anos.

_____. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Síntese dos principais problemas ambientais do estado de Santa Catarina. Florianópolis, set. 1999b.

_____. Secretaria de Estado Desenvolvimento Sustentável. Diagnóstico de Gestão Ambiental do Estado de Santa Catarina. 2005.

_____. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Documento proposto para compor a Mensagem Anual à Assembléia Legislativa. Governo de Esperidião Amin. Florianópolis, 2000.

_____. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Documento proposto para compor a Mensagem Anual à Assembléia Legislativa. Governo de Esperidião Amin. Florianópolis, 2000.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado. Florianópolis, diversos anos.

_____.Tribunal de Contas do Estado. Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado de Santa Catarina. Florianópolis: Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 1995,1999, 2000.

_____: um bom exemplo. Esperidião Amin/ Paulo Bauer, 1999-2002. Florianópolis, 2002.

SÃO PAULO. O desenvolvimento sustentável e as questões ambientais. Workshop realizado em 9/03/2006. São Paulo. Dirponível em: <www.planejamento.sp.gov.br/PUBLICAÇÕES>. Acesso em 23 junho 2006.

SILVEIRA, L. H. Mensagem do Governador de Santa Catarina à Assembléia Legislativa. Florianópolis, fev. de 2004.

SILVEIRA, L. H. Estratégias de desenvolvimento: plano de governo de Luiz Henrique da Silveira. Florianópolis: [S.l.], 2002.

VIEIRA, P. A. E.; HÜLSE, J. Propostas de Governo "Viva Santa Catarina" - PMDB. Florianópolis, 1994.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Estado e política ambiental nos planos dos governos catarinenses na década de 90.

É nos planos de governo que a criatividade retórica dos intelectuais a serviço dos partidos é mais exigida e mais profícua. Se isto é mais verdade em momentos de um longo período de crise crônica do Estado, quando os desafios e problemas se avolumam e as possibilidades de respostas consistentes se escasseiam, a leitura e consideração dos conteúdos de propostas eleitorais deve ser cuidadosa. Por outro lado, a necessidade de uma maior identidade com os anseios do eleitorado torna o plano de governo uma interessante leitura da realidade do período histórico assim como das alternativas apresentadas. Principalmente, como é caso de Santa Catarina na década de 1990, quando os vencedores dos pleitos não foram os partidos situacionistas. Ademais, o acompanhamento do conteúdo dos planos permite constatar a evolução da importância de um determinado tema e sua sofisticação no imaginário do setor político. Assim, por exemplo, uma maior atenção é dada ao item meio ambiente no plano de Vilson Kleunübing (PFL) em 1990, em parte reflexo da maior notoriedade e agressividade da gestão ambiental no governo oposicionista do PMDB (1987-1990). Há que se ressaltar, ainda, a favor da relevância das informações contidas nesses planos, que freqüentemente conteúdos específicos, a respeito de diagnósticos e possíveis soluções para os problemas ambientais, são encomendados a especialistas e técnicos, os quais, embora vinculados aos partidos, ocupam posições privilegiadas na implementação da política ambiental.

Neste apêndice analiso brevemente os planos dos governos catarinenses da década de 90, ou os documentos apresentados durante as campanhas eleitorais pelos candidatos vencedores nos respectivos pleitos. Não se trata de um estudo minucioso, mas da extração de passagens que indiquem tendências gerais na abordagem do papel do Estado, da problemática ambiental e das propostas de ação nesta área, neste caso, principalmente, às referências ao órgão ambiental estadual, a FATMA.

O período de estudo delimitado como década de 1990 compreende três governanças: Vilson Kleinübing e Antonio Carlos Konder Reis / PFL, de 1991 a 1994; Paulo Afonso Evangelista Vieira e José Hülse/ PMDB de 1995 a 1998; e Esperidião Amim H. Filho e Paulo Bauer / PP-PFL, de 1999 a 2002.

Ideologicamente, os partidos que compuseram os governos catarinenses no período de 1991 a 2002 em nenhum momento romperam completamente com a tendência de dominância de forças tradicionais/conservadoras no controle do executivo catarinense.[309] Esta foi uma das principais razões para que durante a década de 90 os principais temas da agenda dos governos estaduais de Santa Catarina não tivessem grandes variações na forma de interpretar a crise do Estado e nas alternativas apresentadas à mesma.

> Não há tempo a perder. Ou se coloca a máquina pública a serviço do povo catarinense, sob a égide de um vigoroso processo de modernização, ou se abandona a tentativa de implantação de um plano sério de desenvolvimento para o Estado. Não existe meio termo, tal a gravidade da situação. A modernização torna-se imperiosa, visando: maior eficiência [...] e maior economia (Kleinübing; Konder Reis, 1990, p. 1-1).

O plano de governo de Vilson Kleinübing em 1990 iniciava com o título "Arrumação da Casa". Descrevendo a situação financeira pré-falimentar do Estado e esgotamento total da sua capacidade de investimento[310], o plano propunha ações em três frentes: a revisão e compactação da estrutura organizacional (com extinção e redução de órgãos públicos, extinção de cargos de confiança, transferência de atividades para a iniciativa privada); a melhoria da gestão pública; e a estabilização do número de servidores públicos e valorização dos recursos humanos.

Embora não fossem tão enfáticos[311], os demais planos destacaram cenários e alternativas semelhantes. Na proposta de governo de Paulo Afonso, a modernização do Estado, uma de suas quatro prioridades[312], era necessária, pois se entendia que o

> modelo tradicional de Estado, responsável exclusivo pela execução de todos os serviços demandados pela sociedade, está claramente superado. A arrecadação proporcionada pelos tributos é quase totalmente utilizada para remunerar os servidores públicos, pouco restando para a efetiva prestação de serviços e para a melhoria de infra-estrutura. O compromisso da coligação Viva Santa Catarina com a modernização do Estado passa pela reformulação deste modelo superado e pela implantação de um Governo mais eficiente e eficaz, que trabalha com parcerias, incentiva a participação ativa da iniciativa privada nas atividades executivas e dá ênfase ao desenvolvimento das atividades relacionadas mais diretamente com o bem estar da sociedade (Vieira; Hülse, 1994, s/p).

---

[309] O governo de Paulo Afonso do PMDB poderia ser considerado uma exceção ao domínio das famílias Amin e Konder/ Bornhausen em Santa Catarina, no entanto, com a cisão entre os dois clãs, o apoio - e posterior composição do governo - de Jorge Konder Bornhausen (PFL) ao candidato do PMDB no segundo turno das eleições foi definitivo para a sua vitória.

[310] "No primeiro semestre deste ano (janeiro/junho [1990]), as despesas com pessoal da máquina pública representaram 111,6% da arrecadação líquida do ICMS – Imposto sobre a Circulação de mercadorias e Serviços, que representa perto de 80% da Receita Corrente Disponível do Estado" (Kleinübing; Konder Reis, 1990, p. 1-2).

[311] Com um tom alarmista e saudosista, o plano de Kleinübing afirmava que "a situação é da mais alta gravidade e clama pela responsabilidade dos homens de bem deste Estado. Santa Catarina, que já foi conhecida e aplaudida como um dos estados mais equilibrados financeiramente do País, alinha-se hoje, lamentavelmente, entre os que gastam mais do que têm e não pagam o que devem" (Kleinübing; Konder Reis, 1990, p.1-3).

[312] As outras três eram a geração de novas oportunidade de trabalho e de renda, a criança e agricultura.

Amin, em 1998, afirmava que a falta de capacidade de investimento dos governos havia levado ao "Custo Santa Catarina" e indicava nos pressupostos de seu plano que "a exaustão do Estado Nação e a solução mercado-privatista sugerem: a redução do tamanho e do custo do Estado; o retorno do Estado ao exercício das funções clássicas (infra-estrutura social); e a anulação do poder econômico do Estado, fonte potencial de opressão política" (Amin; Buaer, 1998, p. 12).

Estes trechos dão uma rápida idéia de que forma a crise do Estado se manifestou em Santa Catarina e quais as alternativas gerais apresentadas pelas forças políticas mais expressivas. Em linhas gerais, as referências acima indicam que todos os governos em maior ou menor grau aderiram às medidas de reforma de inspiração neoliberal. Nesta lógica, a fórmula alternativa básica preconizava medidas que combinavam o aumento da arrecadação estadual e a imposição de programa de austeridade e modernização da administração pública, leia-se, o corte de investimento com maior impacto em áreas consideradas não prioritárias. De fato, ao longo da toda a década, os governos ocuparam-se muito freqüentemente com: a folha de pagamento do funcionalismo, a redução de custos da máquina pública, os modelos de gestão – preferencialmente oriundos do setor empresarial[313] - que tentavam combinar desinvestimento com eficiência na máquina pública e as demandas do setor empresarial por obras de infra-estrutura que acompanhassem e impulsionassem o crescimento da economia.

Uma idéia mestra destas alternativas para descarregar o Estado do excesso de atribuições foi, mais do que a transferência de atividades públicas para o setor privado, a aplicação do princípio da privatização ou da superioridade da racionalidade de mercado. Em um dos paradigmas que haveriam de orientar o governo de Esperidião Amin, o mais explícito neste aspecto, afirma-se que "A experiência expressa que o mundo que se organiza segundo o princípio mercado-privatista tem mais e melhor condição de promover a felicidade das pessoas do que qualquer outro" (Amin; Buaer, 1998, p.11).

A supremacia da lógica privatista e da livre iniciativa empresarial não se expressava apenas como destino de responsabilidades deslocadas pelo setor público. O apoio ao aumento da competitividade de grandes grupos empresariais exportadores e a oferta de vantagens fiscais e financeiras na atração de capitais externos passaram a retratar a rotina e a atitude mais agressiva dos governos, sinalizando a maior dependência destes em relação ao crescimento econômico. Embora isto não fosse novidade na história catarinense, na década de 90, a falta de entraves

[313] O governo de Paulo Afonso, por exemplo, implementou amplo programa de qualidade total em todos as repartições públicas.

ideológicos e a crise do Estado possibilitaram que se assumisse esta atribuição mais explicitamente.

Ao mesmo tempo em que se enalteciam as virtudes do mercado e o marco liberal para reorientar o papel do Estado, a problemática ambiental firmava-se nos planos de governo entre as prioridades dos governos eleitos.

Uma das características do governo de Paulo Afonso, segundo a sua Proposta de Governo, era o compromisso "com um modelo de *desenvolvimento auto-sustentado* procurando-se preservar o meio ambiente e garantindo às gerações futuras condições adequadas de evolução". Mais à frente, afirmava-se que o "objetivo final a ser atingido é o desenvolvimento com produção, pleno emprego, distribuição de renda, principalmente, baixo custo ecológico, sem diminuir a qualidade de vida atual e sem comprometer as gerações futuras" (Vieira; Hülse, 1994, s/p).

Logo acima da defesa da primazia do princípio mercado-privatista como um dos paradigmas orientadores de seu governo, o plano de Amin expunha outros dois nos quais afirmava que "A eternidade da vida impõe o desenvolvimento sustentável" e "O mundo é pátria planetária; os estados e as economias nacionais são conveniências; há uma ética universal, alcançando ecologia, economia, cultura e política e impulsionando para a qualidade" (Amin; Bauer, 1998, p. 11).

Este plano também assumia o compromisso, em seus pressupostos, com as deliberações estabelecidas na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92), com a Agenda 21 e, seguindo as tendências da "nova ordem internacional", com o desenvolvimento e investimento em novos modelos de desenvolvimento centrado na pessoa humana e sustentáveis ecologicamente.

A sistemática aparição da temática ambiental entre as prioridades dos planos de governo em questão indicava que dificilmente o crescimento real da preocupação ambiental na base da sociedade poderia ser ignorado em planos eleitorais. As citações ecológicas nos planos indicavam também a existência de certo consenso no mundo político de que os fracos resultados das instituições estaduais do meio ambiente e a continuidade de certos problemas de degradação ambiental não poderiam deixar de ser considerados em uma candidatura e, nem que fosse retoricamente, oferecida, renovando a declaração de intenções, uma resposta, desta vez eficiente, aos problemas. Desde a década de 80, termos como qualidade de vida e qualidade ambiental vinham sendo citados em planos e discursos dos governos estaduais em Santa Catarina como

mostra da sensibilização destes com a crescente degradação ambiental e social das condições de vida da população.

Importa também perceber que as referências aos objetivos ambientais freqüentemente recorrem a termos otimistas, vagos, generalizantes e de impacto emocional e, portanto, de difícil avaliação quanto aos resultados. Contribuiu muito nesta tarefa o apelo emocional propiciado pela própria especificidade do tema ambiental e de sua abordagem corrente.

Ainda que a preservação ambiental tenha se tornado um ingrediente indispensável nas prioridades dos planos de governo, chama a atenção freqüentemente a negação dos conflitos e das contradições que a matéria envolve. Em boa medida, o que se percebe é a aceitação generalizada de que seria possível conciliar desenvolvimento econômico e preservação ambiental e, mais, que o Estado tem plenas condições de executar esta tarefa. O único plano que faz alguma referência a um dos temas "delicados" na atuação do Estado no controle da degradação ambiental, os *trade-offs,* é o de Kleinübing

> O crescimento econômico e o processo de urbanização geralmente se realizam de forma predatória e agressiva à natureza. Nesse contexto, cabe ao Estado assegurar proteção ao meio ambiente, à saúde e ao bem-estar da população.
>
> Dois elementos serão considerados nas decisões do próximo quadriênio: o homem, para o qual serão dirigidos os resultados de todos os nossos esforços, e a natureza, como o mais caro patrimônio do homem. Não se está pensando, é claro, em fazer do problema ecológico uma barreira a impedir ou onerar excessivamente os empreendimentos produtivos. Mas também não é preciso destruir desnecessariamente o que não se pode jamais repor ou, então, que se terá de substituir ou corrigir por um preço mais elevado. Defende-se uma linha intermediária, presidida pelo bom senso.
>
> No encaminhamento deste delicado e complexo assunto, o governo adotará uma postura dinâmica, manifestando a crença de que através do conhecimento e da utilização da mais avançada tecnologia será possível conciliar a preservação do meio ambiente com o desenvolvimento do trabalho dos catarinenses, em ritmo seguro e velocidade crescente (Kleinübing; Konder Reis, 1990, p. 6-1).

Esta passagem do plano de Kleinübing é o momento de maior lucidez da política para o setor, ilustra uma lógica muito comum na condução da política ambiental, porém raramente explicitada. Ele é muito didático: o "bom senso" é um critério superior à lei, criada pelo próprio sistema político necessário para neutralizar as inconveniências da letra fria e impessoal, insensível à realidade, da legislação. Princípios reguladores são definidos politicamente e tecnocraticamente para estabilizar conflitos institucionais derivados de assuntos "complexos e delicados", sinalizando com uma ordenação política das prioridades que assegurem a continuidade dos modelos produtivos vigentes. Mudanças incrementais são admitidas, porém dependem das "mais avançadas tecnologias" e da disposição e possibilidade de os atores econômicos as adotarem.

É interessante notar que a predominância de termos como "à pátria planetária", "a felicidade da pessoa humana", a "justiça social e ecológica", nesse contexto, tem contribuído seriamente para a negação dos conflitos ambientais e a despolitização do tema e, desta forma, habilita os avanços tecnológicos, as medidas tecnocráticas e as parcerias a se apresentarem como respostas suficientes aos desafios colocados pela problemática ambiental.

Quanto às ações específicas propostas pelos futuros governadores no setor ambiental, elas podem ser classificadas como sendo de dois tipos: as voltadas ao fortalecimento institucional, sobretudo da FATMA, e as voltadas para problemas ambientais localizados. Diante das finalidades desta pesquisa me deterei mais nas primeiras.

Dois consensos predominavam nos planos: primeiro, que os problemas ambientais continuavam sem controle e, segundo, que a reversão deste quadro requeria enfrentar a debilidade do órgão executor da política ambiental catarinense, a FATMA.

Apoiado em diagnóstico ambiental – o mais completo dos planos analisados – que assinalava sérios problemas com os recursos hídricos, os solos, os recursos florestais, os manguezais e o lixo urbano, o plano de Kleinübing afirmava que "o governo fortalecerá e modernizará a estrutura da FATMA", através da capacitação e reciclagem do corpo técnico, se possível com acordos de cooperação externa; da adequação de sua base material, especialmente frota de veículos, às necessidade do órgão, "de modo a poder agilizar a análise dos processos de licenciamento e não entravar o desenvolvimento dos setores produtivos"; da construção de laboratórios, "de forma a atender a demanda decorrente dos processos de licenciamento, bem como subsidiar as pesquisas necessárias para a elaboração do diagnóstico ambiental do estado" (Kleinübing; Konder Reis, 1990, p. 6-8 e 6-9).

A proposta do PMDB de Paulo Afonso tinha como um dos principais projetos no setor ambiental o "Fortalecimento da Política Ambiental". Tal fortalecimento, espelhado no relativo sucesso da gestão anterior do partido de 1987 a 1990, se sustentava principalmente na criação de um órgão ambiental "forte" no primeiro escalão do governo[314] sob a seguinte argumentação:

[314] Após a criação frustrada de uma secretaria com atribuições ambientais em 1975 na primeira gestão de Antonio Carlos Konder Reis (PDS), a Secretaria de Tecnologia e Meio Ambiente, o estado voltou a ter o meio ambiente representado no primeiro escalão em 1987 com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - SEDUMA, na gestão de Pedro Ivo Campos (PMDB). Na gestão seguinte, a de Kleinübing, a SEDUMA foi extinta no seu plano de compactação administrativa, e o meio ambiente agregado aos setores de tecnologia, indústria e energia, na Secretaria de Tecnologia, Energia, e Meio Ambiente. Portanto, embora de fato o prestígio da área ambiental em relação ao governo anterior tenha reduzido bastante, o tema ambiental continuou representado entre as secretarias de estado.

> O meio ambiente de nosso Estado tem sido muito sacrificado, resultado de um crescimento dissociado dos devidos cuidados com a natureza. Chega a existir um subsídio oficial aos poluidores e degradadores, o que conduz ao questionamento sobre quem lucra, quem perde, quais os danos, quais os custos destes danos e sobre quem tem que pagar a conta. [...] Apesar da existência de recursos de agências internacionais, estes programas [Programas de Recuperação Ambiental implementados no governo do PMDB na década de 80] foram praticamente abandonados, em função do desmonte da máquina do Estado, que entre outros problemas, relegou o órgão ambiental [FATMA] a um nível secundário, sem poder e sem prestígio. Para reverter esta situação será criado um órgão ambiental em nível de Secretaria, com poder de retomar e ampliar as iniciativas encetadas durante o Governo anterior do PMDB, recolocando a função de preservação ambiental na posição de destaque que merece (Vieira; Hülse, 1994, s/p).

Em um outro projeto, Administração por Bacias Hidrográficas do Estado, propõe-se que a criação de uma secretaria e a implantação de Comitês de Bacias viabilizarão a adoção de uma política ambiental consistente para o estado, "pois como se pode constatar, as práticas apenas proibitivas têm demonstrado serem ineficazes. A parceria do Poder público com a comunidade e a iniciativa privada irá viabilizar a efetivação do controle e preservação ambiental, com produção e qualidade de vida" (Vieira;Hülse,1994, s/p).

No plano de Esperidião Amin são apontados como problemas da gestão ambiental catarinense: a postura exclusivamente repressiva e policial de temática ambiental, a ausência de explicitação, difusão e prática do conceito de desenvolvimento sustentável, a ausência de inventário, gestão competente e com conservação da biodiversidade, a degradação dos cursos da água, especialmente no Oeste, a ausência de saneamento básico para a maioria da população, a incipiente gestão dos resíduos sólidos e dos dejetos líquidos, humanos e industriais e a não utilização e o não funcionamento das organizações não-governamentais como parceiras no desenvolvimento sustentável.

Várias propostas de ação foram feitas nesta área no plano do PP/PFL, entre elas, a de "Assegurar as condições de trabalho eficiente à Agência Estadual de Meio Ambiente", por meio da capacitação de sua estrutura técnica e administrativa da FATMA "para o integral cumprimento dos seus objetivos", da superação dos conflitos de jurisdição, e do desenvolvimento de metodologias apropriadas de gestão ambiental e de elaboração de estudos de Impacto Ambiental (EIA) e de Relatórios de Impacto Ambiental (RIMA) (Amin; Bauer, 1998, p. 39).

Os planos, bastante próximos da realidade, denunciam que, até o final da década de 90, velhos problemas ambientais permaneciam sem uma solução e que a fragilidade institucional do setor de controle ambiental, sobretudo a FATMA, era um tema recorrente nestes documentos. Alguns pontos merecem destaque aqui. Primeiro, os planos reconheciam na inoperância da FATMA um dos principais entraves pela falta de efetividade da política ambiental estadual, e que

as causas desta situação encontravam-se, principalmente, na falta de pessoal e de capacitação do corpo técnico, de recursos, de metodologias mais apropriadas e de prestígio. Segundo, já se admitia no início da década a importância que as políticas de comando e controle, os licenciamentos ambientais, vinham adquirindo e que a FATMA passava a participar mais ativamente na dinâmica econômica do estado por meio deles. Contudo, de meados da década em diante, começava-se a apontar os limites do sistema de licenciamento (a "postura exclusivamente repressiva e policial" e a ineficácia das "práticas apenas proibitivas"), sugerindo o esgotamento deste e a necessidade de novos instrumentos de planejamento e gestão ambiental. Por último, e o mais evidente, a contar pela crise crescente da FATMA na década de 90 e pela persistência de importantes problemas ambientais, esses planos foram mais bem sucedidos no diagnóstico do que na terapia.[315]

Por fim, cabem alguns comentários gerais a respeito das mais importantes tendências percebidas no conjunto dos planos de governo apresentados.

A leitura sobre o problema do Estado e da questão ambiental em Santa Catarina, extraída dos planos dos governos estaduais na década 90, oferece importantes contribuições para pensar a dinâmica das instituições ambientais. Mesmo se tratando de planos e de terem sido elaborados para fins eleitorais, esses documentos apresentam importantes elementos no plano político-ideológico e do funcionamento da agência ambiental estadual que serão essenciais para compreender a trajetória da FATMA nos anos 90.

A crise do Estado em Santa Catarina, como de resto em todo o país, manifestou-se mais agudamente no mesmo período em que a questão ambiental teve um novo impulso junto à sociedade, alavancada pelos avanços legais inscritos nas constituições nacional (1988) e estadual (1989), pela democratização dos processos decisórios, disseminação do conceito de

[315] No plano de governo de Luis Henrique da Silveira (2003-2006) ressaltava-se entre as prioridades na área ambiental a criação de um sistema do controle ambiental e a elaboração de um diagnóstico ambiental das bacias hidrográficas e a integração das ações ambientais com as demais áreas governamentais. Após um ano de governo, o governador Luis Henrique afirmava em um dos seus "mega-objetivos" de governo, o Desenvolvimento Ambiental, que "A degradação ambiental no Estado tem resultado numa situação insustentável para a qualidade de vida da população. A ação do Governo descentralizado deve se concentrar na preservação, recuperação e manutenção dos recursos naturais, bem como nas atividades de prevenção e controle da poluição e acidentes ambientais, e ainda estimulando a opção por tecnologias poupadoras de energia e pela produção limpa, de modo a permitir a melhoria contínua das condições de vida". No mesmo documento consta a seguinte "visão de futuro": "Ser o Estado de Santa Catarina referência em desenvolvimento sustentável nas dimensões ambiental, econômica, social e tecnológica, onde se promova a redução das desigualdades entre cidadão se entre regiões e a melhorai da qualidade de vida da sua população" (Silveira, 2004, p. 20-21).

desenvolvimento sustentável, pelas primeiras experiências de internalização da variável ambiental pelo setor produtivo e pela atividade dos foruns e acordos internacionais sobre a matéria.

A conjuntura que perdurou por toda a década 90 representava uma nova versão do atrelamento e subordinação ao desempenho econômico das demais políticas públicas, inclusive das ambientais. Num plano geral, isso indicava não apenas o menor fluxo de recursos orçamentários para as organizações públicas em geral e, logo, menor capacidade de ação, mas uma maior dependência do Estado e de toda a sociedade em relação ao movimento da economia regional e global. Portanto o Estado passou, mais abertamente, a se empenhar na atração de grandes empresas e no apoio ao aumento da competitividade dos grupos exportadores sediados no território catarinense e confrontados pelo processo de globalização econômica. Isto alterava pouco a fórmula na qual o sucesso político e eleitoral dos governos dependia mais da saúde da economia, mais diretamente, do emprego e da arrecadação dos tributos estaduais e municipais e de todas as conseqüências destes para a cadeia de serviços públicos e a estabilidade social.

Apesar do alinhamento às reformas neoliberais do Estado, ao longo de toda a década, os governos priorizaram discursivamente a preocupação ambiental entre as suas metas. Isto refletia o crescimento dessa demanda difusa nesse campo na base da sociedade. Opções destacando a primazia do mercado privatista, medidas descentralizadoras e de parcerias e a crença nos avanços tecnológicos anunciavam uma relativamente tranqüila conciliação entre desenvolvimento econômico e sustentabillidade ambiental. Idéias, em termos gerais, preconizadas pelos movimentos da modernização ecológica e do desenvolvimento sustentável, movimentos estes que também se difundiram e consolidaram na última década.

No entanto, como os planos de governo reconheciam, um após o outro, a baixa efetividade da FATMA era um dos principais entraves a políticas ambientais mais consistentes. A persistência dos problemas ambientais no estado e das patologias burocráticas da FATMA despontavam nos diagnósticos dos especialistas como as causas mais evidentes da crise no setor. A carência de recursos financeiros e humanos capacitados e a falta de prestígio da agência, em geral, foram as razões mais apontadas para explicar a inoperância da FATMA e também para fundamentar as propostas saneadoras.

De uma maneira geral, as mudanças na condução da política ambiental catarinense na década de 90, apesar das diferenças na forma de concebê-la nas propostas de governo, foram tão insignificantes que, sob este ponto de vista, os referidos governos podem ser descritos, sobretudo, por um relativo consenso. Na prática, mesmo que pouco comentado, o sistema de licenciamento

ambiental continuou ocupando uma centralidade crescente na política de controle ambiental, apesar de algumas referências a sua insuficiência e de ele ter contribuído para a temática ambiental ter assumido uma "postura exclusivamente repressiva e policial".

Mesmo que os planos versem e procurem dar uma ordem à realidade, esta sempre é mais rica e complexa. Ainda que muitas menções feitas à política ambiental nos planos correspondessem a processos que de fato aconteciam na prática da política ambiental, muitos outros e mais importantes, que compuseram este cenário, não foram citados. Daí ser importante recorrer a outras fontes para reconstituir mais fielmente as mudanças no desempenho da FATMA na década de 90.

APÊNDICE B – Lista de entrevistados

Entrevistado	Data
Ex-diretor da FATMA	22.11.1996
Ex-diretor da FATMA	12.07.1997
Técnicos do Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina	16.07.1997
Ex-diretor da FATMA	21.07.1997
Ex-diretor da FATMA	21.12.1997
Funcionário da FATMA	15.01.1997
Coordenador da Federação das Entidades Ecológicas de Santa Catarina - FEEC	21.07.2003
Ex-Coodenador da Federação das Entidades Ecológicas de Santa Catarina- FEEC	23.07.2003
Ex-Governador do Estado de Santa Catarina	16.05.2004
Ex- funcionário da FATMAl	27.07.2004
Funcionário Secretaria de Estado de Desenvolvimento Sustentável	17.09.2004
Funcionário da FATMA	07.10.2004
Oficiais da Companhia de Polícia de Proteção Ambiental de Santa Catarina	19.10.2004
Funcionário da FATMA	19.10.2004
Funcionário da FATMA	21.10.2004
Ex-Consultor ambiental da Federação das Indústrias de Santa Catarina- FIESC	26.10.2004
Funcionário da FATMA	27.10.2004
Ex-Diretor da FATMA	28.10.2004
Consultor Ambiental da Federação das Indústrias de Santa Catarina	29.10.2004
Militar da Companhia de Polícia de Proteção Ambiental de Santa Catarina	30.10.2004
Ex-funcionário da FATMA	03.11.2004
Funcionário da FATMA	03.11.2004
Ex-Governador do Estado de Santa Catarina	05.11.2004
Ex-Diretor da FATMA	06.11.2004
Ex-Diretor da FATMA	08.11.2004
Ex-coordenador do Conselho Estadual do Meio Ambiente - CONSEMA	08.11.2004
Ex- Diretor da FATMA	10.11.2004
Ex- Diretor e funcionário da FATMA	11.11.2004
Ex-Diretor e ex-funcionário da FATMA	15.11.2004
Integrante de Organização Não Governamental da Região Norte	17.11.2004
Ex-Diretor de Controle da Poluição e funcionário da FATMA	18.11.2004
Integrante de Organização Não Governamental da Região da Grande Florianópolis	18.11.2004
Integrante de Organização Não Governamental da Região Norte	18.11.2004
Integrante de Organização Não Governamental da Região do Vale do Itajaí	23.11.2004
Integrante de Organização Não Governamental da Região da Grande Florianópolis	23.11.2004
Integrante de Organização Não Governamental da Região Norte	24.11.2004
Integrante de Organização Não Governamental da Região Oeste	25.11.2004
Integrante de Organização Não Governamental da Região Sul	25.11.2004
Integrante de Organização Não Governamental da Região Oeste	25.11.2004
Funcionário do IBAMA	26.11.2004
Ex-Diretor e ex-funcionário da FATMA	30.11.2004

Entrevistado	Data
Promotor de Justiça e Ex-Coordenador de Meio Ambiente do Ministério Público Estadual	01.12.2004
Procurador de Justiça do Ministério Público Federal em Santa Catarina	01.12.2004
Integrante de Organização Não Governamental da Região Sul	02.12.2004
Integrante de Organização Não Governamental da Região do Vale do Itajaí	02.12.2004
Funcionário do Ministério do Meio Ambiente	02.12.2004
Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de Santa Catarina	08.12.2004
Responsável pela Gestão Ambiental de Empresa da Agroindustria da Região Oeste	08.12.2004
Responsável pela Gestão Ambiental de Empresa do Setor Têxtil da Região Norte	08.12.2004
Ex-Gerente Regional e ex-funcionário da FATMA	08.12.2004
Integrante de Organização Não Governamental da Região Oeste	09.12.2004
Responsável pela Gestão Ambiental de Empresa do Setor Têxtil da Região do Vale do Itajaí	10.12.2004
Jornalista	14.12.2004
Promotor de Justiça do Ministério Público Estadual	16.12.2004
Funcionário da FATMA	21.12.2004
Funcionário da FATMA	21.12.2004
Jornalista	22.12.2004
Responsável pela Gestão Ambiental de Empresa do Setor Metal-Mecânico da Região Norte	17.01.2005
Responsável pela Gestão Ambiental de Empresa do Setor Termoelétrico da Região Sul	25.01.2005
Deputado Estadual - Membro da Comissão de Meio Ambiente da Assembléia Legislativa de S. C.	06.09.2005
Assessor da Comissão de Meio Ambiente da Assembléia Legislativa de S. C.	08.09.2005
Funcionário da FATMA	25.10.2005
Funcionário da FATMA	27.07.2006

APÊNDICE C – Ocupantes de cargos-chave no governo estadual, nas secretarias que detiveram a função de proteção ambiental e na FATMA 1991-2002.

Cargos / Período	Governador/ Vice	Secretaria/ Órgão Supervisor	Dirigente da FATMA	Direção de Área I	Direção de Área II	Direção de Área III
1991 a 1994	Vilson Pedro Kleinubing (PFL)/Antonio Carlos Konder Reis	Secretaria da Tecnologia, Energia e Meio Ambiente Rogério Kracik da Rosa (1991-1993) Cláudio Ávila da Silva (1993); Amilcar Gazaniga (1993-94); Roberval Francisco Pilloto (1994)	Diretor Geral Anselmo A. Hess (1991-1992); Oscar Kurtz (1992); Jucélia Cardoso Caetano (1992-1993); Miguel A. Sedrez (1993); Dauzelei B. Pereira (1993-1994)	Dir. Controle da Poluição Berenice Martins da Silva	Dir. Estudos Ambientais Maurélio Correa da Silva	Dir. Apoio Operacional César Veríssimo de Souza
1995 a 1998	Paulo Afonso Vieira (PMDB)/José Hülse	Secretaria de Desenv. Urbano e Meio Ambiente Ademar F. Duwe (1995-97); Neri F. Garcia (1997-98)	Diretor Geral Vladimir Ortiz da Silva	Dir. Controle da Poluição Luiz A. G. Côrrea (1995-97); Francisco J. B. da Costa (1997); Lucian Ritzmann (1998)	Dir. Estudos Ambientais Shirley Noely Hauff (1995-97); Nelson L. F. Filho (1998)	Dir. Adm. Fin. Francisco E. Campos Ferreira
1999 a 2002	Esperidião Amin Helou Filho (PPB)/Paulo Bauer	Secretaria de Desenv. Urbano e Meio Ambiente João Omar Macagnan	Diretor Geral César P.de Lucca (1999); Suzana M. C. Trebien (1999-2001); Jacó Anderle (2001-02); Suzana M. C. Trebien (2002)	Dir. Controle Poluição Suzana M. C. Trebien	Dir. Estudos Ambientais David V. Rosa Fernandes	Dir. Adm. Fin. Nilton Dauer

APÊNDICE D – Ocupantes de cargos-chave no governo estadual, nas secretarias que detiveram a função de proteção ambiental e na FATMA, 1975-1991

Cargos / Período	Governador/ Vice	Secretaria/ Órgão Supervisor	Dirigente da FATMA	Direção de Área I	Direção de Área II	Direção de Área III
1991 a 1994	Vilson Pedro Kleinubing (PFL)/Antonio Carlos Konder Reis	Secretaria da Tecnologia, Energia e Meio Ambiente Rogério Kracik da Rosa (1991-1993) Cláudio Ávila da Silva (1993); Amilcar Gazaniga (1993-94); Roberval Francisco Pilloto (1994)	Diretor Geral Anselmo A. Hess (1991-1992); Oscar Kurtz (1992); Jucélia Cardoso Caetano (1992-1993); Miguel A. Sedrez (1993); Dauzelei B. Pereira (1993-1994)	Dir. Controle da Poluição Berenice Martins da Silva	Dir. Estudos Ambientais Maurélio Correa da Silva	Dir. Apoio Operacional César Veríssimo de Souza
1995 a 1998	Paulo Afonso Vieira (PMDB)/José Hülse	Secretaria de Desenv. Urbano e Meio Ambiente Ademar F. Duwe (1995-97); Neri F. Garcia (1997-98)	Diretor Geral Vladimir Ortiz da Silva	Dir. Controle da Poluição Luiz A. G. Côrrea (1995-97); Francisco J. B. da Costa (1997); Lucian Ritzmann (1998)	Dir. Estudos Ambientais Shirley Noely Hauff (1995-97); Nelson L. F. Filho (1998)	Dir. Adm. Fin. Francisco E. Campos Ferreira
1999 a 2002	Esperidião Amin Helou Filho (PPB)/Paulo Bauer	Secretaria de Desenv. Urbano e Meio Ambiente João Omar Macagnan	Diretor Geral César P.de Lucca (1999); Suzana M. C. Trebien (1999-2001); Jacó Anderle (2001-02); Suzana M. C. Trebien (2002)	Dir. Controle Poluição Suzana M. C. Trebien	Dir. Estudos Ambientais David V. Rosa Fernandes	Dir. Adm. Fin. Nilton Dauer

APÊNDICE E – Despesas com programas ambientais, despesa administrativa e despesa total das secretarias que detiveram a função de proteção ambiental e na FATMA, 1992-2002 (em moeda corrente)

Despesa com programas ambientais, despesa administrativa e despesa total das secretarias que detiveram a função de proteção ambiental e na FATMA, 1992- 2002 (em moeda corrente)

Ano	Despesa Total da Secretaria do Meio Ambiente	Despesa Administrativa Total	Despesa em Programas Ambientais	Participação proporcional das Depesas Ambientais na Desp. Administ.	Despesa Total em Meio Ambiente (Programas +Desp. Adm.)	Participação das em Meio Ambiente na Desp. Total da Secretaria (%)
1992	35.426.596.199,42	3.492.014.252,26	12.661.530,00	1.248.052,25	13.909.582,75	0,04
1993	966.744.326,43	70.870.958,42	1.426.078,00	104.544,20	1.530.622,20	0,16
1994	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1995	2.993.406,61	1.411.717,25	1.480.216,00	698.083,06	2.178.299,06	72,77
1996	2.782.620,05	1.829.950,05	385.670,00	253.630,32	639.300,32	22,97
1997	3.119.218,02	2.182.937,76	839.030,26	587.182,69	1.426.212,95	45,72
1998	4.598.215,50	2.416.178,00	1.966.718,50	1.033.431,76	3.000.150,26	65,25
1999	5.545.432,35	1.804.260,50	731.500,84	238.000.896,00	969.501,70	17,48
2000	2.506.699,56	2.172.423,85	182.275,71	157.968,71	340.244,42	13,57
2001	10.094.797,92	2.401.015,30	1.102.830,75	262.304,75	1.365.135,50	13,52
2002	3.680.871,33	3.014.267,28	576.604,05	472.181,33	1.048.785,38	28,49

Fonte: Elaborada pelo autor com base no Relatório sobre as Contas do Governo do Estado do Tribunal de Contas e no Balanço Geral do Estado de Santa Catarina dos respectivos anos.

APÊNDICE F – Principais programas relacionados ao meio ambiente a cargo das Secretarias de Estado responsáveis pela área.

Zoneamento Ecológico-Econômico (1995-1999)

O principal produto deste programa foi o Plano de Desenvolvimento Ecológico-Econômico (PBDEE), realizado em escala regional. Iniciado como Plano de Desenvolvimento Regional na Secretaria da Fazenda e Planejamento em 1991, o PBDEE foi implementado em sua maior parte pela SDM entre 1994 e 2000, sob a denominação de Zoneamento Econômico-Ecológico do Estado Santa Catarina (ZEE). O objetivo deste plano era dotar os municípios de "subsídios para implantar um processo de planejamento integrado, contínuo, descentralizado e participativo, que sirva de instrumento de para alcançar o desenvolvimento sustentável de suas comunidades, compatibilizando aspectos sociais, econômicos e ecológicos" (Santa Catarina/DIMA, 1998). Diagnósticos e propostas de ação procuravam a utilização adequada dos recursos naturais e potencialidades de desenvolvimento, a definição de áreas prioritárias de intervenção e a detecção de oportunidades de investimentos e geração de empregos. Através de diversos seminários organizados e fomentados pela secretaria e pelas associações de municípios, até 1999, quase todas as 18 associações de municípios tinham elaborado os seus Planos de Desenvolvimento Ecológico-Econômico. Uma segunda etapa do programa previa uma síntese do ZEE com a agregação dos planos por regiões hidrográficas, contudo o objetivo foi atingido em apenas duas das 10 regiões hidrográficas, a da Baixada Norte (região de Joinville) e do Vale do Itajaí. Em 1999, com a mudança de governo, o projeto perde prioridade e é praticamente abandonado. O ZEE era um programa do Governo Federal[316], repassado por meio de um convênio com a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, que repassava também parte dos recursos para a efetivação do programa.

[316] O programa foi resultado de uma adequação do planejamento de desenvolvimento estritamente econômico ao Programa Nacional de Zoneamento Econômico-Ecológico, este, lançado em 1992 pelo Governo Federal – Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República – após as discussões na ECO 92 e as reivindicações do G-7 (MARCON e MARQUES, 2001:205).

Gerenciamento Costeiro (1998-2002)

O gerenciamento costeiro também foi um produto direto de leis federais. O Programa de Gerenciamento Costeiro foi instituído nacionalmente pela lei 7.661, de 16 de maio de 1988, e é parte integrante da Política Nacional de Meio Ambiente. É um conjunto de instrumentos (plano estadual, zoneamento ecológico-econômico, diagnóstico ambiental, sistema de informações) com a finalidade de ordenar o desenvolvimento de atividades sócio-econômicas da zona costeira, de forma a garantir a utilização, controle, conservação, proteção, preservação e recuperação dos recursos naturais e ecossistemas. O gerenciamento costeiro começou a ser discutido pelo governo catarinense em 1988, após convênio com a Comissão Interministerial dos Recursos do Mar – CIRM. Numa primeira fase de confecção cartográfica, o projeto foi desenvolvido pelo setor de planejamento dos governos e, em 1998, no início da fase de gestão, foi transferido da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e Integração ao Mercosul para a SDM. Na SDM, uma das principais atividades em torno deste projeto foi a elaboração do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro e sua transformação em lei, o que só aconteceu em 2005. O desenrolar das diversas atividades relacionadas ao projeto dependeu dos recursos transferidos por meio de convênios com o Ministério do Meio Ambiente. O projeto foi mantido principalmente com recursos do Programa Nacional do Meio Ambiente.

Recuperação da Qualidade de Vida da Região Sul Catarinense - Provida (1997-2002)

Apesar das várias tentativas de captar recursos internacionais para recuperar os graves danos ambientais na região carbonífera, medidas efetivas para recuperar esta degradação só iniciam em 1997. A principal ação deste projeto foi a recuperação de áreas degradadas pela atividade carbonífera, estimada em 4.900 hectares. Os trabalhos iniciados em 1997, com recursos do governo do estado e do Ministério do Meio Ambiente, haviam corrigido até 2002 cerca 124 hectares[317]. Os recursos também foram aplicados na ampliação da rede de monitoramento e instrumentalização de laboratórios para o controle ambiental e monitoramente da qualidade do ar e dos recursos hídricos da região.

[317] Informação fornecida por funcionário da SDM em 2005. Não estão computadas, neste total, outras áreas recuperadas por empresas e pela FATMA.

Gestão dos Recursos Hídricos (1991-2002)

A atividade de maior duração e volume de trabalhos nas três gestões analisadas foi a estruturação do sistema estadual de recursos hídricos. A gestão da política estadual de recursos hídricos tornou-se a atividade de maior envergadura das secretarias de meio ambiente. Neste âmbito, tentou-se, desde o início da década, dar uma resposta mais consistente à gestão de um recurso que vinha sendo crescentemente fonte de diversos problemas como a contaminação, a escassez da água e as enchentes.[318] No transcorrer da década, marcos legais foram aprovados como a Política Estadual de Recursos Hídricos em 1993, antes da lei política nacional de 1997, e a criação e aprovação de regimentos de comitês de gerenciamento de bacias hidrográficas.[319] De 1997 a 2002 foram criados nove comitês desse tipo com apoio e acompanhamento técnico e legal da secretaria.[320] Importantes levantamentos e diagnósticos sobre os recursos hídricos foram feitos pela secretaria em resposta a problemas pontuais e emergenciais[321] ou de cunho mais geral, com destaque para o Diagnóstico Geral das Bacias Hidrográficas do Estado de Santa Catarina (1997) e para o Mapa das regiões Hidrográficas do Estado de Santa Catarina (1999). Contudo os resultados, de um modo geral, têm sido bastante insatisfatórios. Poucos dos comitês chegaram a funcionar com alguma continuidade no período analisado. Até 2004, apenas o Comitê da Bacia Hidrográfica

[318] Quase dez anos antes da aprovação da legislação estadual sobre a política estadual de recursos hídricos em 1994, havia sido, em 1985, criado o Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH. Como resposta estatal pontual aos graves efeitos das enchentes no Vale do Itajaí em 1983 e 1984, este conselho tinha como finalidade definir as diretrizes da política de recursos hídricos para a elaboração de um plano de aproveitamento e controle dos recursos hídricos em Santa Catarina. Mesmo após 1994 o conselho continuou "hibernando", com poucas reuniões e uma pequena participação nos também tímidos avanços na estruturação do sistema de administração de bacias hidrográficas do estado.

[319] O surgimento destas legislações estaduais fazia parte de uma nova fase no tratamento dos recursos hídricos no país e que foi se estruturando durante a década de 90. Esta fase teve início com a determinação, na Constituição de 1988, no inc. XIX do artigo 21, que competia à União instituir um sistema de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso. A regulamentação deste artigo na forma da Lei 9.433 de 1997 demarcou a nova abordagem dos recursos hídricos no país ao definir como objetivos a garantia da quantidade e qualidade dos recursos hídricos e promoção de objetivos de desenvolvimento sustentável. A legislação em questão consolidava como referência para ação: a) os postulados segundo os quais a água é um bem de domínio público, com valor econômico e cujo uso tem finalidades múltiplas, b) a bacia hidrográfica como unidade territorial de referência na gestão da água, e c) uma gestão dos recursos hídricos descentralizada e participativa (Caubet, 2004).

[320] Do rio Itajaí, do rio Tubarão e Complexo Lagunar, do rio Camburiú em 1997; do rio Cubatão do Norte em 1998; do rio do Peixe, do rio Tijucas , do rio Itapocu em 2001; do rio Canoas em 2002.

[321] Outros exemplos são os seguintes: Plano de Gestão e Gerenciamento da Bacia do rio Araranguá (1998), Zoneamento da Disponibilidade e da Qualidade Hídrica e Cadastro de Usuários da Água da bacia do Rio Uruguai (1998), Sistema de Monitoramento e Alerta Hidrológica Contra Enchentes na Bacia Hidrográfica do Rio Itajaí (1998), Mapeamento Hidrogeológico do Oeste do Estado de Santa Catarina (1998), Diagnóstico dos Recursos Hídricos e Organização dos Agentes da Bacia Hidrográfica do Rio Tubarão e Complexo Lagunar (1999), Zoneamento das Disponibilidades Hídricas – Qualitativas e Quantitativas – da Bacia Hidrográfica do Rio Tubarão (1999), e Monitoramento das Bacias Hidrográficas Litorâneas de Santa Catarina (2000). Quase todos estes projetos foram financiados total ou parcialmente com recursos do Ministério do Meio Ambiente e outras instituições.

do rio Tubarão havia discutido e aprovado o seu plano. A inexistência de planos das demais bacias inviabiliza a elaboração do plano estadual de gerenciamento de recursos hídricos e a consolidação do Sistema de Informações de Recursos Hídricos do estado. A falta de recursos[322], as inadequações da legislação estadual - a qual não prevê a figura da agência de bacias – e as rotações dos dirigentes são alguns dos fatores impeditivos do funcionamento dos comitês.[323]

[322] Apesar de existir desde 1994 (Lei 9.748), o Fundo Estadual de Recursos Hídricos só começou a ter recursos autorizados no orçamento estadual a partir de 1999, contudo nunca foram liberados. Sobre a falta de recursos como obstáculo à instalação da estrutura de comitês de bacia em SC ver Gerenciamento Hídrico em debate. **Diário Catarinense**, p.29, 27/03/2001.

[323] "[...] até por falta de adequação da nossa legislação... a nossa legislação não prevê agência de bacia, então o comitê não tem como gerenciar recursos. [...] a falta dessa adequação da legislação desestimula um pouco porque fica só em discussão, discussão, deliberar várias coisas, mas não tem como aplicar, não ter recursos [...], não ter como botar em prática muitas coisas, não ter um plano. [...] Muitos já estão discutindo, se mantêm mobilizados e estão discutindo planos, mesmo sem recursos, estão vendo o que é que a população quer, estão mobilizando a população e discutindo em assembléia, em audiências públicas e tal... mas muitas acabam perdendo um pouco esse pique da discussão" (Entrevista, técnico da SDM, 17/09/2004). Sobre a falta de recursos como obstáculo à instalação da estrutura de comitês de bacia em SC ver também Gerenciamento Hídrico em debate. **Diário Catarinense**, p.29, 27/03/2001.

APÊNDICE G – Despesa total das Secretarias responsáveis pela função de proteção ambiental, despesa das Secretarias com programas ambientais e despesa da FATMA, 1992-2002 (em moeda corrente).

Despesa total das secretarias responsáveis pela função de proteção ambiental, despesa da secretarias com programas ambientais e despesa da FATMA, 1992-2002 (em moeda corrente)

Ano	Despesa da Secretaria do Meio Ambiente	Despesa da Secretaria em Meio Ambiente (Programas +Desp. Adm.)	Total de Despesas da FATMA
1992	35.426.596.199	13.909.583	12.948.763.368
1993	966.744.326	1.530.622	192.351.399
1994	0	0	3.606.032
1995	2.993.407	2.178.299	4.885.698
1996	2.782.620	639.300	6.226.261
1997	3.119.218	1.426.213	5.482.604
1998	4.598.216	3.000.150	6.613.230
1999	5.545.432	969.502	7.510.169
2000	2.506.700	340.244	8.780.255
2001	10.094.798	1.365.136	10.415.000
2002	3.680.871	1.048.785	13.143.347

Fonte: Elaborada pelo autor com base no Relatório sobre as Contas do Governo do Estado do Tribunal de Contas e no Balanço Geral do Estado de Santa Catarina dos respectivos anos

APÊNDICE H – Composição das Despesas e Receitas da FATA, 1976-2002 (em moeda corrente).

Composição das Despesas e Receitas da FATMA, 1976-2002 (em moeda corrente nacional)

Ano	Receitas					Despesas		
	Transfer. Correntes	Receitas de Serviços	Outras Receitas	Receitas de Capital	Total	Despesa Custeio	Despesa de Capital	Total
1976	2.937.585	---	17.070	15.178.754	18.133.409	2.774.342	5.452.507	8.226.849
1977	11.069.652	---	100.233	6.245.198	17.415.083	6.154.628	16.666.583	22.821.211
1978	22.342.540	---	420.757	2.516.000	25.279.296	24.358.212	3.054.420	27.412.631
1979	40.093.678	---	285.142	2.265.900	42.644.720	42.029.811	727.818	42.757.629
1980	88.506.000	1.543.655	291.125	11.825.000	102.165.780	90.444.785	10.343.807	100.788.592
1981	202.036.168	1.585.350	1.037.830	52.699.470	257.358.817	200.484.750	68.450.152	268.934.902
1982	472.928.284	6.759.552	500.430	65.421.832	545.610.098	542.143.693	40.571.302	582.714.995
1983	999.758.389	11.384.293	7.395.761	---	1.018.538.443	940.711.872	346.980	941.058.852
1984	2.719.014.927	89.749.981	19.206.769	---	2.827.971.676	2.607.339.218	95.870.389	2.703.209.606
1985	9.233.901.147	529.980.615	7.086.435	---	9.770.968.197	9.788.943.407	403.829.467	10.192.772.874
1986	24.717.185	1.268.299	12.464	3.533.000	29.530.949	30.525.387	1.668.514	32.193.901
1987	82.630.922	2.735.448	389.859	---	85.756.229	87.905.197	3.350.907	91.256.105
1988	607.623.367	23.481.880	21.111.057	3.985.943	656.202.247	661.205.598	4.902.368	666.107.966
1989	7.753.578	286.922	171.038	960	8.212.498	8.757.679	10.209	8.767.888
1990	176.895.637	7.237.172	7.288.038	14.825.664	206.246.510	238.750.266	14.053.426	252.803.692
1991	610.189.110	75.093.639	80.607.265	598.961.440	1.364.851.453	759.888.807	597.335.464	1.357.224.271
1992	7.576.967.547	1.711.176.901	1.865.840.490	2.018.661.000	13.172.645.938	10.679.514.090	2.269.249.278	12.948.763.368
1993	147.929.269	30.666.772	17.530.561	17.971.117	214.097.720	169.799.225	22.552.174	192.351.399
1994	2.008.693	273.652	254.245	1.208.325	3.744.915	2.134.908	1.471.124	3.606.032
1995	3.038.727	915.504	234.095	563.512	4.751.838	4.164.236	721.462	4.885.698
1996	3.273.389	1.567.918	143.519	350.841	5.335.667	5.601.706	624.555	6.226.261
1997	3.542.214	1.926.036	77.656	28.885	5.574.750	5.401.956	80.648	5.482.604
1998	3.241.472	2.389.456	19.971	---	5.650.989	6.608.469	4.762	6.613.230
1999	5.957.513	2.226.760	26.551	---	8.210.823	7.503.369	6.799	7.510.169
2000	7.026.996	2.491.334	125.741	---	9.644.070	8.451.184	329.071	8.780.255
2001	7.343.103	2.996.000	726.000	---	11.065.254	9.777.000	638.000	10.415.000
2002	8.347.550	4.035.464	398.264		13.665.766	12.978.300	165.046	13.143.346

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Balanço Contábil-Financeiro da FATMA, no Relatório sobre as Contas do Governo do Estado do Tribunal de Contas e Balanço Geral do Estado de Santa Catarina dos respectivos anos.

Nota: Para alguns anos a soma dos elementos não fecham com os respectivos totais devido a exclusão intencional de itens que não apresentavam um interessse imediato, a exemplo de pagamentos de precatórios, transferências correntes do Governo Federal

APÊNDICE I – Despesas da FATMA nas funções Administração e Planejamento, previdência com inativos, proteção da flora e fauna e controle da poluição, 1994-2002.

Despesas da FATMA nas funções Administração e Planejamento, Previdência com Inativos, Proteção da Flora e Fauna e Controle da Poluição, 1994-2002

Anos	Administração e Planejamento	Previdência com Inativos	Proteção de Flora e Fauna	Controle da Poluição	Total
1994	1.779.601	86.634	1.610.571	129.226	3.606.032
1995	3.396.027	173.761	979.504	336.406	4.885.698
1996	4.584.883	240.034	1.033.666	367.678	6.226.261
1997	4.709.151	280.304	63.612	429.537	5.482.604
1998	5.570.445	493.098	81.469	435.842	6.613.230
1999	6.246.929	772.104	174.593	316.542	7.510.169
2000	7.066.741	1.285.411	218.754	209.349	8.780.255
2001	7.501.152	1.158.869	171.511	898.702	10.414.682
2002	9.701.548	1.769.523	330.221	1.298.668	13.143.347
2003	8.627.589	1.988.979	213.160	518.617	11.711.434

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Relatório sobre as Contas do Governo do Estado e no Balanço Contábil-Financeiro da FATMA dos respectivos anos.