

A INSERÇÃO DA DIMENSÃO AMBIENTAL NAS INDÚSTRIAS CATARINENSES E A SUA CORRELAÇÃO COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Valdir Fernandes

Pos-Doutorando no de Departamento de Saúde
Ambiental da Faculdade de Saúde Pública da
Universidade de São Paulo.
v.fernandes@usp.br

Fernando Soares Pinto Sant'Anna

Professor do Departamento de Engenharia Sanitária e
Ambiental/Centro Tecnológico/ Universidade Federal
de Santa Catarina.
santanna@ens.ufsc.br

RESUMO

O objetivo deste trabalho, a partir da análise das entidades empresariais e agências governamentais catarinenses e da revisão de trabalhos sobre o tema, foi elaborar um conjunto de argumentos apontando que a responsabilidade de inserir a dimensão ambiental no desenvolvimento industrial de Santa Catarina não deve ser deixada apenas a cargo do mercado. É necessária a intervenção efetiva do governo, por meio de políticas públicas, no sentido de impulsionar as iniciativas espontâneas advindas da sociedade, inclusive das indústrias, e também corrigir as distorções e dissimulações produzidas pelo mercado. A degradação dos ecossistemas catarinenses, e brasileiros, e a ausência de políticas ambientais efetivas por parte do estado revelam que a reivindicada “eficiência intrínseca” do mercado, em termos práticos, depende do cumprimento por parte do Estado da sua função reguladora e controladora.

PALAVRAS-CHAVE

Políticas públicas; indústria; meio ambiente.

ABSTRACT

The aim of this work was to analyze the enterprise entities and governmental agencies in Santa Catarina State and to review the literature on the subject, in order to present arguments pointing at the State's responsibility to insert the environmental dimension in the industrial development of Santa Catarina, task that should not be left in charge only of the market. Public policies are necessary to stimulate spontaneous initiatives of the society, including industries, and also to correct the distortions and dissimulations produced by the market. The degradation of ecosystems in Santa Catarina State, and in Brazil, as well as the absence of public environmental effective policies disclose that the so called “market's intrinsic efficiency” depends on State's regulations.

KEY WORDS

Public policies; industry; environment.

RESUMEM

El objetivo de este trabajo fue elaborar un conjunto de argumentos señalando que la responsabilidad de insertar la dimensión ambiental en el desarrollo industrial de Santa Catarina no debe ser atribuida solamente al mercado. Es necesaria la intervención del gobierno, por medio de políticas públicas, para impulsar iniciativas espontáneas de la sociedad, incluso de las industrias, así como corregir las distorsiones producidas por el mercado. La degradación de los ecosistemas de Santa Catarina y de Brasil, revela que la demanda por “eficacia intrínseca” del mercado, en términos prácticos, depende del cumplimiento por parte del Estado de su función reguladora y controladora.

PALABRAS-CLAVE

Políticas públicas, industria, medio ambiente.

INTRODUÇÃO

A dificuldade de se conciliar desenvolvimento econômico e industrial com a conservação da natureza em nível mundial se convencionou chamar “crise ambiental” (TOYNBEE, 1982). No Brasil, um dos aspectos relevantes desta crise é o modelo produtivo instaurado a partir da década de 40, e que persiste até os dias atuais, marcado pela ausência de políticas públicas reguladoras e promotoras do equilíbrio entre produção e conservação ambiental. Há um grande “vácuo” de políticas públicas que facilitem e promovam a inserção da dimensão ambiental como um valor substantivo nas estratégias das empresas.

O objetivo deste trabalho, a partir da análise das entidades empresariais e agências governamentais catarinenses e da revisão de trabalhos sobre o tema, é ressaltar que a responsabilidade da inserção da dimensão ambiental, assim como a definição do tipo de desenvolvimento industrial, não deve ser deixada apenas a cargo do mercado. É necessária a intervenção efetiva dos governos, por meio de políticas públicas, no sentido de impulsionar as iniciativas ambientais espontâneas advindas da sociedade como um todo, incluindo as indústrias, e também corrigir as distorções e dissimulações produzidas pelo mercado.

ASPECTOS HISTÓRICOS E ESTRUTURAIS DA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL NO BRASIL

Segundo Moraes (1994), desde a fase colonial, predominam no Brasil procedimentos baseados na apropriação de novos espaços com uma ótica predatória, visando usufruir o máximo possível das riquezas naturais com forte orientação de cunho geopolítico, no

sentido de “garantir a soberania e a integridade dos fundos territoriais”:

“O aparelho de Estado foi construído tendo por referência o domínio do território e não o bem-estar do povo (...). A Conquista territorial, o padrão dilapidador dos recursos naturais, a dependência econômica externa, a concepção estatal geopolítica, o Estado patrimonialista, a sociedade excludente e a tensão federativa; são características sobre as quais se iniciou o processo de constituição do Brasil contemporâneo” (Moraes, 1994, pp. 15-17). A

modernização e a euforia desenvolvimentista do pós-guerra serviram para atenuar em grande parte o debate sobre a problemática ambiental no Brasil. A exploração predatória era considerada “o preço do progresso” enquanto a indústria ambientalmente insustentável tornava-se realidade. Além disso, a industrialização maciça e tardia incorporou padrões tecnológicos avançados para a base nacional, mas ultrapassados no que se refere aos fins de conservação da natureza, com escassos elementos tecnológicos de tratamento, reciclagem e reprocessamento, conduzindo o Brasil, a partir da década de 40, à formação de uma base industrial caracterizada por uma incompatibilidade entre conservação da natureza e desenvolvimento econômico (PÁDUA, 1999; VIOLA, 1987). A conservação da natureza era tratada como a antítese do desenvolvimento almejado. Esta posição ficou explícita em 1972, quando da realização em Estocolmo (Suécia) da Primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente. Nela o governo brasileiro teve uma posição de resistência ao reconhecimento da importância da problemática ambiental, pois o Brasil vivia

o mito do desenvolvimento econômico a qualquer preço. A poluição era entendida como um mal necessário; este seria o preço a pagar pela sociedade brasileira para sair da condição de subdesenvolvimento. (VIEIRA e WEBER, 1997). Com as pressões internacionais a partir do “Clube de Roma” (DROR, 1999) e da Conferência de Estocolmo, a problemática ambiental adquiriu *status* de objeto específico da política estatal, contudo, isso em pouco mudou o quadro de descaso para com os problemas ambientais no Brasil.

E, se por um lado houve uma evolução em termos institucionais e legais, por outro, não houve igual evolução na racionalidade política onde a primazia ambiental fosse considerada efetivamente nas políticas públicas e no processo de desenvolvimento do país. Montou-se um aparato legal e institucional, mas não foram dadas as condições para que ele operasse, permanecendo assim uma espécie de inércia institucional. Milaré (2002) confirma que embora a legislação ambiental brasileira seja considerada uma das mais avançadas do mundo, a destruição dos ecossistemas continua pelo fato de não haver uma estrutura efetiva para fiscalizar e punir quem não cumpre a lei. E isso ocorre justamente porque a problemática ambiental não está incorporada na racionalidade política e, conseqüentemente, nas políticas públicas.

A insustentabilidade ambiental apresenta-se assim, como fator estrutural na dinâmica de expansão da indústria brasileira e a incompatibilidade indústria “*versus*” meio ambiente, aparece, por sua vez, como uma característica marcante na construção da base industrial nacional.

A QUESTÃO AMBIENTAL NA POLÍTICA CATARINENSE

Em Santa Catarina a realidade não é diferente do restante do Brasil, conforme demonstram os trabalhos de Borinelli (1999) e Massignan (1995).

Este último autor, através de um recorte temporal de 1975 a 1994, demonstra que a política ambiental do Estado de Santa Catarina não tem feito frente aos problemas de conservação do ambiente. Dentre os principais fatores apontados como causa desta insuficiência estão: a falta de continuidade das ações empreendidas, a falta de intercâmbio entre os órgãos e, sobretudo, a falta de um arranjo envolvendo os órgãos entre si e a sociedade civil. A política ambiental em Santa Catarina se restringe a ações de fiscalização e autuação, geralmente mediante denúncias, sem que hajam, no entanto, programas voltados para a educação, conscientização ou incentivos para a inserção da dimensão ambiental nas estratégias das indústrias.

Borinelli (1999, p. vii e 217), ao estudar a política estatal de meio ambiente de 1975 a 1991 em Santa Catarina, conclui que o fracasso ou o reduzido sucesso dos órgãos ambientais merece o título de “caso paradigmático de não-política”. A debilidade institucional da política ambiental em Santa Catarina é manifesta durante os quatro governos estudados e, segundo as conclusões do autor da pesquisa, é “condição necessária, portanto, funcional, para a continuidade de estruturas econômicas e políticas arraigadas historicamente”. “O aparato do meio ambiente, em quase todos os governos, ocupou uma posição subalterna e isolada na estrutura administrativa estadual”. Essa afirmação pode ser confirmada nos próprios planos de governos, nos quais a

problemática ambiental é periférica e raramente assume o centro das propostas. A Fundação Estadual do Meio Ambiente - FATMA, responsável pela execução de políticas públicas ambientais, até 2002 tinha suas ações resumidas basicamente na autuação e aplicação de multas periódicas, sem um trabalho mais amplo de orientação e educação ou mesmo pressão que mudasse efetivamente a conduta dos atores envolvidos. A Secretária de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - SDM, por sua vez, principal órgão de gestão e implementação de políticas até 2002, operava sem qualquer integração com a indústria e com a própria FATMA.

Nas consultas feitas neste período à FATMA e à SDM, constatou-se a total inexistência de programas voltados para gestão ambiental na indústria. Faltavam recursos materiais e humanos e não haviam planejamento e diretrizes para os órgãos efetivamente cumprirem sua função de controlar, fiscalizar e planejar.

Esses fatores condicionavam e dificultavam o atendimento das demandas ambientais que mais recentemente têm surgido, na maioria dos casos, do próprio mercado, mas que dependem de soluções que extrapolam o limite produtor-consumidor, envolvendo uma escala sócio-econômica e política. A partir de 1994, o Instituto Euvaldo Lodi - IEL/SC – “braço ambiental” da Federação das Indústrias de Santa Catarina – FIESC-, promoveu extensa agenda de fóruns, oficinas e seminários onde era levantada a questão: face à evidência de problemas ambientais no estado, a quem cabia a responsabilidade de encaminhá-los? A falta de resposta clara a essa indagação sugeria que em Santa Catarina meio ambiente era “terra de ninguém”, denotando não só a existência de graves problemas gerados

pela produção industrial, mas, também o descaso para com esses problemas por parte das indústrias e do poder público (DOZOL 2002, p. 76. Grifo nosso).

OS REFLEXOS DA “INÉRCIA INSTITUCIONAL” NA INSERÇÃO DA DIMENSÃO AMBIENTAL NA INDÚSTRIA CATARINENSE

De acordo com os dados do IEL/SC, as indústrias de grande porte têm procurado inserir a dimensão ambiental nas suas estratégias e nos seus processos produtivos, através de Sistemas de Gestão Ambiental e de certificações da série ISO 14000. Essa adequação, entretanto, restringe-se apenas às empresas que buscam vantagens competitivas, conforme afirma um consultor do IEL/SC.

Essa mentalidade empresarial esteve também presente em países desenvolvidos. Segundo Maimon (1994), pesquisas efetuadas junto a empresas da Comunidade Européia concluíram que a responsabilidade ambiental nem sempre fazia parte da estratégia das empresas, a não ser que esta receba sinais claros do mercado nesse sentido. Embora tenha ocorrido certa evolução no sentido de uma melhor incorporação da dimensão ambiental o problema ainda persiste. Os custos e os fatores mercadológicos são os fatores decisivos das estratégias e dos processos de decisão das empresas.

Estes fatos comprovam a existência de uma racionalidade para a qual o fator econômico é determinante e que implica dizer, portanto, que a conservação ambiental só se torna parte das estratégias das empresas e critério de tomada de decisão se possibilitar ganhos

econômicos. Essa constatação reforça o que Leff (1986 e 1993) denomina de caráter meramente instrumental das políticas ambientais das empresas, orientadas somente a controlar suas externalidades sob demanda. Ou seja, o controle desses efeitos passou a depender exclusivamente das pressões do mercado, tornando os propósitos do desenvolvimento sustentável apenas uma simples readequação ecológica da racionalidade econômica dominante, fortalecida pelas políticas de redução do Estado, que limitaram sua intervenção na economia e deixando que os problemas ambientais fossem regulados pela economia e normatizados pelos marcos jurídicos estabelecidos. A economia de mercado tornou-se, assim, o mecanismo regulador por excelência do equilíbrio ecológico e da degradação ambiental (LEFF, 1993).

Retoma-se também a pesquisa feita por Layargues (1998) nas indústrias de São Paulo, intitulada "A Cortina de Fumaça Verde", que conclui que a inserção da dimensão ambiental na dinâmica organizacional ocorre, sobretudo, devido a interesses econômicos, onde o que está em jogo é a própria manutenção e reprodução das oportunidades de negócios empresariais, transformando o meio ambiente numa variável de mercado.

Em Santa Catarina, o IEL/SC iniciou em 1998 um Programa de Produção Mais Limpa, oferecido ao setor empresarial.

Embora o Programa tenha sido implementado com sucesso em várias empresas, existe ainda muita resistência e pouca aceitação do pequeno empresariado catarinense a qualquer referência à problemática ambiental, mesmo quanto esta aparece revestida de ganhos econômicos. Também, inexistente pressão efetiva por parte do Estado para que as empresas melhorem

seus desempenhos, e quando isso ocorre é por meio de atuações muitas vezes mais baratas que investimentos em tecnologias para a melhoria ambiental.

A conservação ambiental torna-se, portanto, um problema tanto político como econômico, que não depende apenas da capacidade e potencialidade dos empresários, mas também de condições contextuais adequadas, que podem e devem ser criadas pelo estado. Essas condições envolveriam fiscalizar permanentemente a exploração dos recursos naturais, controlar constantemente as atividades poluidoras, identificar as áreas degradadas ou ameaçadas de degradação, propor medidas para sua recuperação, implantar sistemas permanentes de monitoramento nas áreas críticas de poluição, fomentar estudos e pesquisas de tecnologia para o uso racional e a proteção dos recursos naturais e, sobretudo, implementar e incentivar programas de gestão ambiental (GUTBERLET, 1996).

CONSIDERAÇÕES FINAIS: O MEIO AMBIENTE COMO POLÍTICA PÚBLICA ESPECÍFICA

O equilíbrio ambiental é condição básica não só da dinâmica da vida no Planeta, mas também como condição básica do equilíbrio social e produtivo. A problemática ambiental surge, assim, como uma demanda social, que deve não só ser incorporada pelo direito – nos seus aspectos formais – como já vem ocorrendo nas últimas décadas, mas, deve ser incorporada por todas as esferas sociais e governamentais.

As políticas públicas teoricamente são ações ligadas à idéia de mediação e negociação de interesses diversos

(TRUMAN, 1951, *apud*. DYE, 1994), em favor do bem comum. A implementação efetiva de políticas públicas só é viável com a concordância e apoio da maior parte dos setores sociais, por meio da construção de arranjos institucionais.

A atuação governamental se justifica, portanto, tanto pelo caráter coletivo do meio ambiente, como pelo próprio conceito de política que tem como finalidade última o bem-comum da coletividade. Se, por um lado, a crise ambiental foi gerada, sobretudo, pelas atividades sociais prescritas pela racionalidade econômica, por outro lado, a solução para esta crise postula uma mudança de racionalidade que não ocorrerá de forma espontânea. Os problemas ambientais têm origem na relação sociedade e meio ambiente, e na racionalidade instrumental econômica, uma racionalidade muitas vezes individual e em detrimento da coletividade. A priorização econômica individual tem como resultado inerente o prejuízo coletivo. Este coletivo, por sua vez é representado pelo Estado, sendo sua função representá-los e defendê-los. Assim, os órgãos de controle ambiental, bem como as políticas públicas que dão sustentação para o seu funcionamento, continuam sendo imprescindíveis. A sua falta é um dos motivos pelos quais programas com cunho ambiental como o de Produção Mais Limpa desenvolvidos pelo IEL/SC não encontram aceitação e adesão das pequenas indústrias.

Partindo do pressuposto de que o meio ambiente é um bem comum de direito difuso, o Estado, por uma delegação da sociedade – ao menos nas sociedades democráticas – é o seu fiel e legítimo depositário. Cabe-lhe, assim, a responsabilidade de reger direta ou indiretamente todas as atividades que venham de uma forma ou de outra incidir sobre o meio ambiente, como é o

caso contundente da produção industrial. Como afirma Gutberlet (1996), não existe bem mais comunitário do que a natureza e seus componentes: a água; o ar; o solo; os ecossistemas. Portanto, estes elementos dizem respeito a todos de forma coletiva. Preservá-los requer a construção de um processo de negociação entre setores ou entre setores e órgãos governamentais.

Por fim, como explicar que programas como o de Produção mais Limpa encontre tão pouca aceitação do empresariado catarinense, embora seja ambiental e economicamente eficiente e ratificado pela credibilidade do IEL? Não seria lógica a sua pronta adoção, senão pelos ganhos ambientais, ao menos pelos ganhos econômicos? A resposta a esta questão supõe um pressuposto no mínimo curioso. A eficiência intrínseca do mercado, em termos práticos, está pautada no pressuposto do cumprimento por parte do Estado da sua função reguladora e controladora das atividades sociais.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BORINELLI, Benilson. *Um fracasso necessário: política ambiental em Santa Catarina e debilidade Institucional (1975-1991)*. Florianópolis. 1999. Dissertação de Mestrado. Curso de Pós-Graduação em administração - CPGA, Universidade Federal de Santa Catarina, 1999.
- DOZOL, Isolete de Souza. *Produção mais Limpa: uma estratégia ambiental para a sustentabilidade da indústria*. In Dissertação de Mestrado, Curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, PPGEP, UFSC, 2002.
- DYE, Thomas R. *Models of politics: some help in thinking about public policy*. In: Understanding public policy. 5.ed. New Jersey, Prentice Hall, 1994.
- DROR, Yehezkel. *Capacidade para governar: informe ao Clube de Roma*. São Paulo: Fundap, 1999.
- FERNANDES, Valdir. *Indústria, meio ambiente e políticas públicas em Santa Catarina*. Florianópolis. 2003. Dissertação de Mestrado. Curso de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental - PPGA, Universidade Federal de Santa Catarina, 2003.
- FIESC. *Desafio da Indústria*. Florianópolis: em consenso, 2002.
- GUTBERLET, Jutta. *Produção industrial e política ambiental: experiência de São Paulo e Minas Gerais*. In: Pesquisas; São Paulo, 1996.
- IEL/SC. Instituto Euvaldo Lodi. *Programa de Produção mais Limpa*. [On-line]. Avariable: <http://www.iel-sc.com.br/p+l/index.html>. [2002-11-02].
- LAYARGUES, Philippe Pomier. *A cortina de fumaça*. O discurso empresarial verde e a ideologia da racionalidade econômica. São Paulo: Anna Blume, 1998.
- LEFF, Enrique. *Sociologia y ambiente: sobre el concepto de racionalidad ambiental y las transformaciones de conocimiento*. In: VIEIRA P. F. e MAIMON, D. (Orgs). *As ciências sociais e a questão ambiental: rumo à interdisciplinariedade*. Rio de Janeiro/Belém: APED e UFPA, 1993.
- LEFF, Enrique. *Ecología y Capital*. Racionalidade ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable. México/España: Siglo Veintiuno editores s. a. de C. V./Siglo Veintiuno de España editores s.a. 1986.
- MAIMON, Dália. *Eco-Estratégia nas Empresas Brasileiras: Realidade ou Discurso?* In: Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 34, n. 4, p. 119-130, jul./ago.; 1994.
- MASSIGNAN, Soraya. *Política ambiental do Estado de Santa Catarina: (1975-1994)*. Florianópolis. 1995. Dissertação de Mestrado. Curso de Pós-Graduação em Administração - CPGA, Universidade Federal de Santa Catarina, 1995.
- MILARÉ, Edis. *A Guerra Verde*. Entrevista, In: Revista do CONFEA. Ano VI – Nº 09 – Março/Abril 2002.
- MORAES, Antonio C. R. *Meio ambiente e Ciências Humanas*. São Paulo: Hucitec, 1994.
- PÁDUA, J. A. *"Aniquilando as naturais produções": crítica iluminista, crise colonial e as origens do ambientalismo político no Brasil (1786-1810)*. Revista Dados. v. 42 n. 3, Rio de Janeiro, 1999.
- TOYNBEE, Arnold. *A Humanidade e a Mãe-Terra: Uma História Narrativa do Mundo*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.
- VIEIRA, Paulo F; WEBER, Jacques (org.). *Gestão de recursos renováveis e desenvolvimento: Novos desafios para a pesquisa ambiental*. São Paulo: Cortez Editora, 1997.
- VIOLA, Eduardo J. *O movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica*. In; PÁDUA, José (org.) *Ecologia e política no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1987.