

VALDIR FERNANDES

INDÚSTRIA, MEIO AMBIENTE E POLÍTICAS PÚBLICAS EM SANTA CATARINA

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre junto ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental da Universidade Federal de Santa Catarina, sob a Orientação do Prof. Dr. Fernando Soares Pinto Sant'Anna.

FLORIANÓPOLIS
2003

Ao meu saudoso pai, Rumilo, que jamais o senti distante...

Agradecimentos

Em casa:

À Soraia, pelo amor, inspiração, companheirismo, compreensão e pelas incansáveis revisões;

À mãe, pelos chimarrões que esfriaram a cabeça dando novo ânimo para continuar, e pelo esforço em manter a tranquilidade em casa, sobretudo, nesta última etapa;

À Sarah, minha linda filha, que nos seus cinco aninhos, mostrou grande amor e compreensão indo brincar longe do escritório onde meus neurônios eram queimados.

Na UFSC:

Ao amigo e Orientador Fernando, pela sensibilidade, paciência e grande competência que ajudaram a encontrar o norte deste trabalho;

Ao amigo e Co-Orientador Sampaio, pelas dicas bem humoradas, de toda ordem, que trouxeram tranquilidade e aos inúmeros livros emprestados, que nem todos serão devolvidos;

À CAPES, pelo apoio financeiro neste último ano possibilitando a realização deste trabalho;

À secretária do curso, nas pessoas do Maurício e da Thais, pelo importante suporte dado.

Resumo

A racionalidade como fator que determina as prioridades sociais e, portanto, como categoria de análise, revela na sociedade ocidental, a partir do período histórico da modernidade até o período contemporâneo, um caráter essencialmente instrumental economicista. Esta característica determinou um tipo de desenvolvimento sustentado no crescimento econômico linear, marcado pelas desigualdades na distribuição das riquezas produzidas e pela incompatibilidade entre o crescimento econômico e sustentabilidade ambiental que levou ao que se convencionou chamar de crise ambiental. Com a tomada de consciência desta crise instaurou-se um amplo debate em torno da busca de soluções que amenizassem os problemas decorrentes ao mesmo tempo em que possibilitassem uma inversão do atual modelo caracterizado pela insustentabilidade sócio-ambiental. Surge o conceito de desenvolvimento sustentável, inicialmente com o objetivo de conciliação dos interesses contraditórios dos países então chamados de Terceiro Mundo e aqueles chamados de Primeiro Mundo. Num segundo momento, esse conceito se delinea como o postulado de um novo paradigma caracterizando uma nova racionalidade cuja prioridade do desenvolvimento é deslocada do crescimento puramente econômico e desigual, para um crescimento equitativo baseado no equilíbrio ambiental. O desenvolvimento sustentável deixa, entretanto, uma questão em aberto. De quem é a responsabilidade de impulsionar esse novo modelo de desenvolvimento? O presente trabalho é a construção de um conjunto de argumentos que apontam na direção de que é do Estado, nas suas várias esferas, esta responsabilidade. Como exemplo ilustrativo analisaram-se algumas iniciativas no âmbito do mercado, mais precisamente no setor industrial catarinense, encetadas pela FIESC (Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina) através do Instituto Euvaldo Lodi, com o objetivo de ressaltar que a “eficiência intrínseca” do mercado em termos práticos está pautada no cumprimento, por parte do Estado, do seu papel de líder e promotor do desenvolvimento, por meio de políticas públicas, voltadas para o planejamento e gestão do desenvolvimento, que não se dá descolada das práticas de fiscalização, fomento, incentivo e controle. A adequação ambiental na indústria não deve ser, portanto, apenas uma adequação ecológica da racionalidade econômica dominante, ou a viabilização do mercado da natureza, mas a aplicação prática do conceito de desenvolvimento sustentável (o ecodesenvolvimento) que se revela tão necessário quanto continuar produzindo.

Abstract

Rationality as factor which determines social priorities and, therefore, as a category of analysis reveals itself in the Western society from the historical period of modernity until the contemporary period, as an essentially instrumental economicist character. This characteristic has determined a type of sustainable development in the linear economic growth marked by the inequalities in the distribution of produced wealth, and by the incompatibility between economical growth and the environmental sustainability which caused what it is more suiting to call; the environmental crisis. Taking conscious of this crisis, an ample debate was established around the search for solutions that could render the decurrent problems, at the same time enabling an inversion of the present model characterized by the socio-environmental unsustainability. The concept of development then arises, initially with the objective of conciliation of the contrary interests of the countries so-called Third World and those called First World. In a second moment, this concept is delineated as a postulated of a new paradigm characterizing a new rationality, which the priority of development is dislocated from the purely economical and unequal growth to an equitable growth, based on the environmental balance. The sustainable development, however, leaves an opened question. Whose is the responsibility to stimulate this new model of development? The present work is the construction of a set of arguments that aim towards that, it is the State within its several spheres that lies this responsibility. As an illustrative example some initiatives had been analyzed in the scope of the market more precisely, in the industrial sector of Santa Catarina State, initiated by the Santa Catarina State Federation of Industries through the Institute Euvaldo Lodi, with the objective of emphasizing that the "intrinsic efficiency" of the market, in practical terms, it is regulated in its fulfillment by the State, from its role as a leader and development promoter by means of public policies focused on the planning and development management, which does not happen detached from the inspection practices, foment, incentive and control. The environmental adaptation in the industry should not be an environmental adaptation, but, a mere ecological adaptation of the dominant ecological rationality, or the viability of the nature market, but also the practical application of concept de sustainable development (the Eco-development) which it shows itself so necessary as much as to continuing to produce.

Sumário

Resumo	iv
Abstract	v
Lista de siglas	ix
Capítulo I: INTRODUÇÃO	01
1.1 Apresentação do tema.....	02
1.2 Questão norteadora.....	05
1.3 Objetivos.....	05
1.3.1 Objetivo geral.....	05
1.3.2 Objetivos específicos.....	06
1.4 Justificativa e relevância.....	06
1.5 Estrutura do trabalho.....	08
Capítulo II: Metodologia	09
2.1 Limitações.....	14
Capítulo III: Razão moderna, racionalidade econômica e crise ambiental	15
3.1 A racionalidade econômica e a crise ambiental.....	21
Capítulo IV: Ecodesenvolvimento ou Desenvolvimento Sustentável: a busca de uma nova racionalidade e o surgimento de um novo paradigma	27
Capítulo V: Os problemas ambientais como aspectos estruturais do modelo Desenvolvimentista	35

5.1 O meio ambiente como bem comum.....	42
4.2 O meio ambiente como política pública específica.....	43
Capítulo VI: Política e políticas públicas.....	47
6.1 Política.....	47
6.2 Políticas públicas.....	50
6.3 Modelos de análise de políticas públicas.....	51
6.3.1 Institucionalismo.....	53
6.3.2 Processualismo.....	54
6.3.3 Teoria dos grupos.....	56
6.3.4 Teoria da elite.....	57
6.3.5 Racionalismo.....	59
6.3.6 Incrementalismo.....	60
6.3.7 Teoria dos jogos.....	61
6.3.8 Teoria sistêmica.....	61
6.4 Conclusão.....	63
Capítulo VII: A questão ambiental nas indústrias catarinenses e a sua correlação com as políticas públicas.....	67
7.1 A postura da FIESC no atual contexto e as ações do IEL.....	71
7.2 O IEL e o Programa de Produção mais Limpa.....	73
7.2.1 Programa de Produção mais Limpa.....	74
7.3 O apelo à competitividade.....	76
7.3.1 As pequenas e médias empresas.....	80

7.4 A necessidade de políticas públicas e arranjos institucionais..	82
Capítulo VIII: Conclusões e Recomendações.....	85
8.1 Recomendações.....	92
8.1.1 Educação Formal.....	93
8.1.2 Educação Informal.....	94
8.1.3 Política Industrial.....	94
Anexos: Questionário.....	97
Referências bibliográficas.....	98

Lista de Siglas

BNDES= Banco Nacional de Desenvolvimento Social

C.F. = Constituição Federal

CMMAD= Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

CNI= Confederação Nacional da Indústria

CONAMA= Conselho Nacional de Meio Ambiente

FATMA= Fundação do Meio Ambiente

FIESC = Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina

IBAMA = Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais

IEL = Instituto Euvaldo Lodi

MMA = Ministério do Meio Ambiente

CPGA= Curso de Pós-Graduação em Administração

PPGEA = Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental

PPGEP =Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção

SEBRAE= Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SDM= Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente

SEMA = Secretaria Especial do Meio Ambiente

SFSUL = São Francisco do Sul

UFSC= Universidade Federal de Santa Catarina

Introdução

Tem-se a impressão de se viver numa época de mudanças de paradigmas, e que embora não se possa afirmar ao certo seu futuro, pode-se dizer ao certo sua origem: uma séria e profunda crise de valores, de conceitos e de projetos, em cuja crise ambiental é uma de suas maiores expressões.

A crise ambiental¹ e o fracasso do atual modelo de desenvolvimento postulam profundas mudanças no modo de viver e produzir no Planeta, tornando necessário repensar o desenvolvimento numa nova ótica ambientalmente sustentável.

Diante dessa prerrogativa, e da dificuldade de conciliar desenvolvimento econômico e preservação ambiental, destaca-se como aspecto relevante da atual crise, o modelo produtivo e a urgência de mudanças no modo de produzir e consumir da sociedade contemporânea. Embora sejam inegáveis os avanços em direção a sustentabilidade, sobretudo na indústria, são ainda avanços espontâneos que se manifestam de forma parcial e não são suficientes para que se efetive o desenvolvimento sustentável.

Faz-se necessário, assim, um agente promotor visando estimular, controlar e balizar o processo de desenvolvimento. O Governo é o melhor agente capaz de incentivar e mediar a inserção da variável ambiental no setor produtivo não só como conformação legislativa ou necessidade de mercado, mas principalmente como uma mudança na racionalidade produtiva, necessária para que se efetive o desenvolvimento sustentável.

¹ Adotam-se aqui, as definições de crise ambiental de Toynbee (1982), e Schramm (1992), descritas no segundo Capítulo desta dissertação.

Desta forma, no que se refere ao desenvolvimento industrial sustentável, não basta apenas dispor de novas tecnologias, mas é necessária a reestruturação como um todo, que como prevê “a ecologia industrial”,² contemple todas as fases envolvidas na produção desde a concepção dos produtos, passando pela escolha da matéria prima, uso de energia, processo produtivo, embalagem, até a eliminação pós-consumo. É necessário também um esforço de mudança da racionalidade utilitarista voltada para fins puramente econômicos, de modo que possam surgir novas formas de repensar os processos de tomada de decisão, embutidos na gestão empresarial e governamental. Acredita-se que o debate central inserido num novo paradigma de desenvolvimento, como é o caso do desenvolvimento sustentável, deva superar as polaridades existentes entre as análises econômicas/não-econômicas, propondo um processo dialógico complexo entre visões contrárias, mesmo porque possuem ambigüidades, ora se complementando, ora se interpondo, que devem ser vistas como potenciais criadores que enriquecem o processo de gestão empresarial (SAMPAIO e FERNANDES, 2002a).

1.1 Apresentação do Tema

Este trabalho procura estimular a reflexão sobre essas questões, particularmente no campo das relações indústria e meio ambiente que se interpõem com as políticas públicas governamentais concernentes ao desenvolvimento industrial e à preservação ambiental.

² A Ecologia Industrial visa a prevenção da poluição reduzindo a demanda por matérias primas, água e energia e a devolução de resíduos à natureza, através de sistemas integrados de processos ou indústrias, de forma que resíduos ou subprodutos de um processo possam servir de matéria prima de outro.

Parte-se do princípio de que o meio ambiente é um bem público de responsabilidade coletiva e, portanto, a pressão exercida sobre este bem, pela sociedade assim como pelas atividades industriais, deve ser mediado, regulado e controlado pelo aparelho estatal. A indústria, que também se define como atividade social produtiva, prioriza historicamente o aspecto econômico em detrimento dos aspectos ambientais, seja pela própria natureza das suas finalidades, seja pelos desvios advindos do processo histórico cultural sob o qual se construiu o atual modelo de desenvolvimento.

Assim, embora a atividade industrial futura dependa diretamente da preservação dos recursos naturais no presente, existe um grande engodo no que se refere a conciliar essa preservação com a atividade industrial contemporânea, o que supõem uma mudança no modo de produzir e consumir no planeta. Essa mudança, porém, depende tanto das indústrias que devem buscar soluções e alternativas para seus problemas, como dos governos que através da atuação de suas agências devem implementar políticas públicas voltadas diretamente para um desenvolvimento industrial mais sustentável ambientalmente.

Entretanto, essa mudança não se mostra simples. No âmbito das empresas existe ainda uma grande resistência às questões ambientais, embora se anuncie o contrário, estas continuam sendo uma ameaça, sinônimo de diminuição de lucros e aumento das despesas. No que se refere aos governos, muito pouco se foi além dos discursos e mesmo tendo sido construído um considerável aparato institucional de proteção e controle, pouco se fez para que esse aparato efetivamente funcione.

Essa realidade se revela explícita na análise das entidades empresariais e agências governamentais. O desenvolvimento das políticas ambientais decorrentes da ação do Estado ocorre em certos aspectos de forma geral, e em outros de forma restrita. Geral, porque não existem políticas específicas voltadas, por exemplo, para a preservação da mata atlântica ou controle da

poluição industrial. Restrita porque não conta com amplos programas de conscientização, educação, investimentos e incentivos para produtos “limpos”, se restringido basicamente a mecanismos de comando e controle, e sem uma ligação com o desenvolvimento industrial. Em Santa Catarina, é evidente a crise destes padrões de intervenção que levam a perda da legitimidade da ação do Estado e colocam em risco as próprias ações das entidades empresariais.

Dessa forma, surgiu o interesse de discutir as políticas públicas relacionadas à inserção da variável ambiental na política das indústrias catarinenses. Para fundamentar esta proposição, aprofundaram-se três elementos teóricos que no trato deste tema se entrelaçam. A partir desses três elementos, objetiva-se dar base para entender e responder, ainda que parcialmente, o problema formulado na questão norteadora e nos objetivos de trabalho.

O primeiro elemento é a própria problemática ambiental, como característica do tipo de desenvolvimento adotado pelo homem a partir do séc. XVIII. Trata-se de um modelo de desenvolvimento baseado numa racionalidade predominantemente econômica, a *Razão Moderna*. Desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico, sustentado pela própria ciência econômica com sua fragmentação e departamentalização do conhecimento sem uma relação com o contexto do qual a própria economia é intrínseca (MORIN, 1995).

O segundo elemento, o desenvolvimento sustentável, é uma alternativa ao modelo atual que tem como um dos seus pressupostos a própria mudança na racionalidade produtiva. O desenvolvimento sustentável postula um modelo econômico capaz de gerar riqueza e bem-estar e ao mesmo tempo promover a coesão social e impedir a destruição da natureza, colocando em xeque o modelo de produção e consumo ocidental, considerado por muitos autores, constante ameaça ao equilíbrio do planeta. O desenvolvimento sustentável abrange aspectos econômicos (crescimento dos países subdesenvolvidos e em

desenvolvimento); sociais (integração e solidariedade entre os hemisférios Norte e Sul); e ambientais (preservação dos bens mundiais de todos e regeneração dos recursos naturais). Além disso, se preocupa com os problemas de longo prazo, enquanto o atual modelo de desenvolvimento fundado numa lógica puramente econômica se centra no "aqui e agora". (SACHS, 1993).

O terceiro elemento, as políticas públicas, entendidas como instrumentos de ação do Estado, são formas de controle e de intervenção diante de determinados setores de atividades sociais (Dye, 1984). As políticas públicas colocam nos governos não só parte considerável da responsabilidade pela situação atual, como também, pelas possibilidades de mudanças positivas. Na análise das políticas públicas, enfatizam-se as implicações da sua implementação ou não implementação, particularmente no que se refere ao planejamento do desenvolvimento e a proteção do meio ambiente.

1.2 Questão Norteadora:

- **POR QUE APESAR DAS SOLUÇÕES TECNOLÓGICAS E INICIATIVAS DAS ENTIDADES EMPRESARIAIS OS PROBLEMAS AMBIENTAIS NA INDÚSTRIA CATARINENSE NÃO SÃO RESOLVIDOS?**

1.3 Objetivos

No intuito de responder a questão norteadora formularam-se, os seguintes objetivos de pesquisa:

1.3.1 Objetivo Geral

✿ Explicitar a necessidade de políticas públicas de incentivo, fomento e controle da inserção da variável ambiental no setor produtivo catarinense, não só como conformação legislativa ou variável de mercado, mas como mudança de racionalidade.

1.3.2 Objetivos específicos

✿ Revisar a bibliografia no que se refere à questão ambiental, com ênfase na discussão das seguintes questões: crise ambiental; políticas públicas; racionalidade; desenvolvimento sustentável;

- Verificar qual a posição da FIESC em relação à problemática ambiental, e quais têm sido as suas iniciativas no sentido de promover a adequação da indústria catarinense às novas exigências ambientais, bem como, o papel do estado e das políticas públicas, para que essa adequação ocorra;
- Compreender qual a natureza dessa adequação, a partir do referencial teórico e dos conceitos de racionalidade e desenvolvimento sustentável.

1.4 Justificativa e Relevância

Os motivos que conduziram a proposição dessa discussão são de origem teórica, tendo como contraponto a realidade empírica e buscam:

1º. Explicitar a importância do Estado assumir o seu papel de líder promotor do desenvolvimento sustentável, assim como de mediador e incentivador da inserção da variável ambiental na indústria;

2º. Ressaltar a necessidade da inserção da variável ambiental na indústria não só por conformação legislativa, mas também como uma mudança na racionalidade que orienta a produção;

3º. Demonstrar que as iniciativas das entidades industriais embora de grande importância dependem, para se tornarem realmente efetivas, de que o Governo cumpra o seu papel de líder promotor do desenvolvimento.

Entende-se, ainda, que é de grande relevância para fins de preservação ambiental e pressuposto para o desenvolvimento sustentável e para construção de um novo modelo produtivo, a reflexão acerca da atuação do Estado. Pois este modelo não se dará espontaneamente, apenas como resposta às exigências mercadológicas, mas são necessárias ações e a coordenação constante do Estado através de programas específicos. Ressalta-se que não se descarta a importância das exigências do mercado, mas, considera-se ímpar as políticas estatais. Dessa forma, toma-se como válido o pressuposto de que a inserção da questão ambiental na indústria passa por uma profunda revisão não só dos paradigmas produtivos, como também das políticas governamentais.

Desse modo, será analisada a necessidade de políticas públicas governamentais, bem como do Estado assumir uma posição de organização líder necessária para que se configure um modelo produtivo não só economicamente viável e competitivo como também, ambientalmente sustentável. Destacam-se, assim, duas situações: a urgência da inserção da variável ambiental no atual modelo produtivo e a falta de uma política que favoreça essa inserção.

1.5 Estrutura do Trabalho

A presente dissertação está organizada da seguinte forma:

Capítulo 1 apresenta a problemática e o tema de pesquisa, bem como os objetivos e sua relevância;

Capítulo 2 trata da metodologia enquanto procedimentos para realização da pesquisa;

Capítulo 3 trata do conceito de razão a partir da concepção aristotélica de homem, e do conceito de racionalidade como conjunto de motivações que prescreve a ação social;

Capítulo 4 trata do desenvolvimento sustentável como alternativa viável para a superação da crise ambiental e da racionalidade puramente econômica. O desenvolvimento sustentável é apresentado como uma alternativa paradigmática;

Capítulo 5 trata da insustentabilidade como fator estrutural do processo de industrialização brasileiro;

Capítulo 6 traz a conceituação de política e políticas públicas, assim como discutem-se alguns modelos de análise de políticas públicas, englobando vieses como influências de grupos específicos na política, análise institucional, incrementalismo, processualismo, etc;

Capítulo 7 trata da questão ambiental nas indústrias catarinenses e a sua correlação com as políticas públicas; a debilidade institucional e a falta de políticas públicas e as suas implicações;

Capítulo 8 conclusões e recomendações.

Metodologia

Esta pesquisa é de natureza teórica e empírica, embora a natureza teórica tenha se sobressaído à empírica. Trata-se de uma pesquisa qualitativa que pressupõe uma ênfase analítica, tendo por objetivo a investigação e análise das relações entre variáveis e a determinação da natureza dessas relações (Triviños, 1987). As variáveis são a racionalidade econômica e a atuação governamental como determinantes inter-relacionados diretamente ligados ao êxito ou fracasso da inserção da variável ambiental na indústria.

Por esse motivo adquire fundamental importância o conceito de “racionalidade”. Segundo Souto-Maior (1988), as teorias da decisão, dos jogos, da estatística, das negociações, da ação coletiva, da utilidade, entre outras, são derivações da teoria da racionalidade. Contudo, poucos cientistas sociais se dão conta da importância dessa teoria para suas pesquisas.

A pesquisa teórica visou num primeiro momento - como primeira variável - fundamentar a ligação entre os problemas ambientais e o modelo de desenvolvimento essencialmente centrado no crescimento econômico, de forma a explicitar a sua correlação com as prioridades determinadas pela *razão moderna*. Procurou-se buscar elementos na literatura sobre o assunto que demonstrassem por um lado, o esgotamento do atual modelo de desenvolvimento e a necessidade da mudança de rumo não apenas de ordem incremental, mas implicando uma mudança de racionalidade e uma mudança de paradigma.

Nesse sentido destaca-se, sobretudo, a obra de Max Weber cujo conceito de racionalidade da conta das motivações que prescrevem a ação social. A racionalidade é um conjunto de motivações que orientam e justificam as práticas sociais. Os critérios racionais são os valores, os costumes, as prioridades sociais.

A racionalidade, portanto, tipifica os critérios e escolhas sociais. O conceito de racionalidade é um conceito que essencialmente caracteriza prioridades.

O conceito de racionalidade é apresentado, assim, como uma síntese de valores, crenças e costumes que orientam as práticas sociais (Weber, 1944). A caracterização dessa racionalidade como instrumental com fins econômicos, denota, por sua vez, as prioridades sociais, que se materializaram na concepção de um tipo de desenvolvimento com ênfase no crescimento econômico linear e no senso utilitarista econômico, cujo sentido de felicidade é sinônimo de obtenção de bens.

Por outro lado, buscou-se demonstrar também o surgimento de um debate global que denota um movimento em direção a uma mudança. Esse movimento se materializa, sobretudo, na referência ao conceito de desenvolvimento sustentável que surge como resultado de um processo histórico. Não exatamente antítese de uma equação dialética marxista, que postula um novo modelo de desenvolvimento, resultante da tese da falência do atual modelo. Mas, como elementos de um novo paradigma e uma nova racionalidade, implícitos na proposta de conciliação entre as variáveis econômicas, ecológicas e sociais.

Ao contrário do conceito de racionalidade, o conceito de desenvolvimento sustentável não é uma categoria de análise, mas um conjunto de postulados teóricos que devem servir de base para a construção - através da pesquisa-ação - de um novo modelo de desenvolvimento. Em termos práticos, tornou-se também, um referencial para a crítica ao atual modelo e para as iniciativas de ajuste da rota do desenvolvimento centrado essencialmente no crescimento econômico linear.

A segunda variável, a atuação governamental, está fundamentada na tese de que o Estado é o fiel depositário do bem-comum e por isso é a sua função controlar todas as atividades sociais. Essa função é ainda mais importante,

quando se trata do meio ambiente, pelo fato deste ser um bem de direito difuso e diretamente relacionado com as atividades produtivas na sociedade. As atividades de um setor social incidem sob o meio ambiente provocando-lhe alterações que, por sua vez, incidem sobre toda a sociedade. Esta correlação dá vida à metáfora do timoneiro formulada por Platão e que compara a arte de governar à arte de conduzir um barco. Para que o barco não afunde matando a todos é necessário administrar o peso (conciliando os interesses), adaptando-se às condições. A agressão ao meio ambiente é um caso típico no qual as violações atingem a todos de forma global, inclusive os próprios violadores. Ou seja, a destruição ambiental faz vítima os próprios sujeitos das ações.

Nesse sentido, buscou-se justificar a necessidade da atuação governamental, 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 do homem prescritas pela racionalidade instrumental econômica, por outro lado, a solução para esta crise postula uma mudança de racionalidade, que porém, não ocorrerá de forma espontânea.

A dificuldade da inserção da variável ambiental nos processos racionais de tomada de decisão, especialmente no setor produtivo, deve-se, sobretudo, ao fato de se tratar de uma mudança de cunho cultural que envolve o que Weber (1944) definiu como *éthos*¹ ou seja, um sistema de valores e normas, sob os quais a sociedade é guiada. Essa equação induz precisamente a hipótese deste trabalho, que é a necessidade imperativa da atuação do Estado ou do Governo no sentido de promover um novo *éthos* de forma a atingir uma mudança de racionalidade. Somente o governo monopoliza e detém a patente de

¹ A palavra grega *éthos* pode ser traduzida por costume, ou propriedade do caráter. No primeiro caso é o que serviu de base para a tradução latina de Moral, enquanto que o segunda é a que, de alguma forma, orienta a utilização atual que damos a palavra Ética (MOORE, 1975: 4).

legitimamente exercer a coerção na sociedade. Somente o governo pode legitimamente prender os violadores de suas políticas (Weber, 1976). Dessa forma, cabe ao governo cobrar a lealdade de todos os seus cidadãos, bem como, de adotar políticas que governem a sociedade no seu processo de desenvolvimento. As ações do Governo devem se materializar por meio de políticas públicas no sentido de gerir, promover e controlar as demandas e as atividades sociais que incidem no meio ambiente.

A partir dos inúmeros trabalhos² produzidos nos últimos anos, no entanto, é possível demonstrar a distância do governo catarinense em relação às suas atribuições enquanto depositário do bem-comum e, por sua vez, do equilíbrio do processo de desenvolvimento. O objetivo de pesquisar e sintetizar alguns destes trabalhos, consistiu não só no fato de que o conhecimento é de natureza cumulativa e que não se deve “reinventar a “roda”, repetindo pesquisas já realizadas, mas em reforçar que a inexistência de políticas públicas e a debilidade institucional dos órgãos de controle ambiental é uma realidade que torna o meio ambiente em Santa Catarina “terra de ninguém”. O contexto, catarinense, contudo, não é diferente do contexto brasileiro, cuja insustentabilidade é um fator estrutural do modelo desenvolvimentista.

² Alguns desses trabalhos foram produzidos nos departamentos de Pós-Graduação da UFSC, nos Programas de Mestrado e Doutorado. Dentre os quais, consultamos e destacamos: BORINELLI, Benilson. Um Fracasso Necessário: Política Ambiental em Santa Catarina e Debilidade Institucional (1975 - 1991). In Dissertação de Mestrado, Curso de Pós-Graduação em Administração, CPGA, UFSC, 1999. MASSIGNAN, Soraya. Política Ambiental do Estado de Santa Catarina: 1975 a 1994. In Dissertação de Mestrado, Curso de Pós-Graduação em Administração, CPGA, UFSC, 1995; 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, PPGE, UFSC, 2002. HENNING, Elisa. O licenciamento Ambiental Como Instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente. In. Dissertação de Mestrado, Curso de Pós-Graduação em Engenharia Sanitária e Ambiental, PPGEA, UFSC, 1998. SILVA, Berenice, M. Gestão Ambiental em Santa Catarina: o papel do cadastro industrial. In: Dissertação de Mestrado, Curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, PPGE, UFSC, 1999. Entre outros.

Como recorte empírico, a pesquisa se deteve na análise das conseqüências dessa falta de políticas públicas no setor produtivo catarinense. Essa análise foi realizada a partir de pesquisa junto a FIESC e IEL, no sentido de explicitar o vácuo deixado pelo Estado no que se refere à mediação e controle do desenvolvimento industrial. Desse modo procurou-se saber quais são as principais iniciativas da FIESC/IEL no sentido de promover a inserção da variável ambiental na indústria, bem como, qual a natureza destas iniciativas, e quais as dificuldades encontradas, oriundas da falta de atuação do Estado.

Esta atividade se deu através de entrevistas não estruturadas e pesquisa documental com a equipe do IEL - Instituto Euvaldo Lodi - "braço ambiental" da FIESC.

Foram entrevistados os principais consultores e agentes destes órgãos, que atuam em programas ambientais voltados para as indústrias. No que se refere a pesquisa documental foi feita uma análise do principal programa ambiental da FIESC, implementado pelo IEL, o Programa de Produção Mais Limpa.

Tanto as entrevistas quanto a pesquisa documental tiveram, por um lado, o objetivo de confirmar a existência do "vácuo" deixado pelo Estado, assim como, de verificar quais as implicações desse "vácuo" nas iniciativas da própria indústria. Como por outro lado, revelar a natureza destas iniciativas relacionadas com as categorias: racionalidade; desenvolvimento sustentável e políticas públicas.

A principal Conclusão, que veio confirmar a hipótese de trabalho, é que embora com grande potencial econômico e ambiental, as iniciativas encetadas pela FIESC, que exemplificam as iniciativas partidas do mercado, dependem em termos práticos do bom funcionamento do aparato estatal. Isto é, a eficiência intrínseca do mercado, na prática depende da eficiência do Estado.

2.1 Limitações

Um maior aprofundamento através de pesquisa empírica poderia não só reforçar as hipóteses aqui levantadas, como também trazer a tona, peculiaridades não percebidas. Esta limitação imposta principalmente pelo fator tempo impediu o levantamento de fatos mais conclusivos reforçando a consistência da hipótese inicialmente sustentada.

Em termos teóricos um maior aprofundamento em obras como de Amartya Sen, que concebe o desenvolvimento como liberdade; Yehezkel Dror sobre a questão da governabilidade; Shumpeter, sobre a democracia no capitalismo; e Joel Souto Maior Filho, sobre a questão da racionalidade nos processos de tomada de decisão, teriam dado maiores possibilidades para um trabalho propositivo e maior base na crítica ao atual modelo.

Razão moderna, racionalidade econômica e crise ambiental

O homem no sistema aristotélico é um animal racional. Aristóteles primeiro define o homem como um animal situando-o numa grande classe genérica (a classe dos animais), e em seguida lhe dá uma característica própria e exclusiva que o distingue de todos os demais animais, que é a racionalidade.

“Aristóteles deixa o objeto cair no oceano de sua classe e depois o retira todo gotejante de significado genérico, com as marcas da sua espécie e de seu grupo; enquanto sua individualidade e sua diferença brilham de forma ainda mais nítida como resultado dessa justaposição com outros objetos que a ele tanto se assemelham e que são muito diferentes” (DURANT, 2000: 77).

A razão no sentido aristotélico pode ser definida como a característica atribuída ao homem como o que o difere dos demais animais (Aristóteles; Locke; Leibniz e Kant. In: Os Pensadores, 2000).¹ Mas, razão é também a capacidade racional que o permite pensar (compreender) o mundo objetivo (empírico) e abstrato (transcendental) e o próprio pensamento. Esses conceitos, naturalmente, são exclusivamente humanos. Somente um ser que possui percepção consciente pode distinguir entre o bem e o mal, e escolher entre agir com maldade ou com virtude (Toynbee, 1987). Essa capacidade tem também a

¹ Locke (Os Pensadores, 2000: 297): concordando com Aristóteles reafirma que a razão *“é a faculdade pela qual o homem é suposto distinguir-se da bestas, e pela qual é evidente que ele as ultrapassa”* [o homem é dotado de razão]. Da mesma forma Leibniz (Os Pensadores, 2000: 483) afirma: *“aqui consideramos uma faculdade pela qual supomos que o homem se distingue do animal e o supera de muito”*. Tanto Locke quanto Leibniz definem a razão como uma faculdade, uma capacidade.

função de julgar e fazer opções entre variáveis, conforme critérios geralmente determinados pelos valores culturais.

O significado do termo razão, antes dos trabalhos de Hobbes e Bacon era entendido como a capacidade, inerente à psique humana, que habilitava o indivíduo a distinguir entre o bem e o mal, entre o falso e o verdadeiro, numa acepção muito mais voltada para o que hoje conhecemos como uma categoria ética.² A partir de Hobbes, porém, a '*razão moderna*' (Ramos, 1989: 3), adquire significado de fruto do esforço, no sentido de aumentar a capacidade de utilização de critérios objetivos (meios e fins) e "*cálculo utilitário de conseqüências*" (HOBBS, 1974: 45; APUD, RAMOS, 1989: 3).

"Pois razão, nesse sentido nada mais é do que cálculo (isto é, adição e subtração) das conseqüências de nomes gerais estabelecidos para marcar e significar nossos pensamentos. Digo marcar quando calculamos para nós próprios, e significar quando demonstramos ou aprovamos nossos cálculos para os outros homens" (HOBBS - OS PENSADORES, 2000: 51).

Esse processo levou ao que Ramos (1989: 3), definiu como a transavaliação da razão, "*levando à conversão do concreto no abstrato, do bom no funcional, e mesmo do ético no não-ético*³", afastando-se, cada vez mais, do sentido supra de

² Segundo Ramos (1989: 8), os principais representantes da Escola de Frankfurt "*tentam restabelecer o papel da razão como categoria ética*".

³ Que "*caracteriza o perfil intelectual de escritores que têm tentado legitimar a sociedade moderna exclusivamente em bases utilitárias*" (RAMOS 1989: 3).

se opor à escravidão (ausência de liberdade para pensar e agir), tal como preconizou Aristóteles, (1991).⁴

Em outras palavras, a razão tal como é concebida atualmente sugere, sobretudo, o senso utilitarista econômico que distorce o sentido de felicidade a ponto de ser sinônimo, de obter bens (mercadoria), de forma a substituir as satisfações afetivas, e assim se correr o risco de dela se tornar escravo, tendo a necessidade material sempre crescente, para mascarar a nossa insatisfação afetiva e o nosso mal-estar (MARCUSE, segundo: SACHS, 1986; e MASI, 2000).

O uso da faculdade racional para ponderar critérios baseados na cultura⁵ pode ser substantivado como racionalidade. A capacidade de raciocinar é uma faculdade intrínseca ao homem, mas o produto do uso dessa faculdade, em termos coletivos e também individuais, se dá a partir dos critérios culturais,

⁴ "É naturalmente escravo aquele que tem tão pouca alma e poucos meios, que resolve depender de outrem. Tais são os que só têm instinto, vale dizer, que percebem muito bem a razão nos outros, mas que não fazem por si mesmo uso dela". (ARISTOTELES, 1991: 13).

⁵ O conceito de cultura comporta crenças, valores, costumes etc. Segundo Tylor (1958) "[cultura é] todo complexo que compreende ao mesmo tempo: ciências, crenças, artes, moral, leis, costumes e outras faculdades e hábitos adquiridos pelo homem enquanto membro de uma sociedade".

Já para Kroeber & Kluckhohn (1952): "A *cultura* consiste em padrões explícitos e implícitos de comportamentos adquiridos e transmitidos por meio de símbolos, e que constituem realizações características de grupos humanos, inclusive suas materializações em artefatos; a essência mesma da cultura consiste em idéias tradicionais (i.e., derivadas e selecionadas historicamente) e especialmente nos valores vinculados a elas; os sistemas culturais podem, por um lado, ser considerados produtos da ação e, por outro, elementos condicionadores de ação posterior".

Para Lévi-Strauss (1970) "O termo *cultura* é empregado para reagrupar um conjunto de diferenças significativas cuja experiência prova que os limites coincidem aproximativamente".

Geertz (1978) afirma: "O conceito de cultura que eu defendo (...) é essencialmente semiótico. Acreditando, como Max Weber, que o homem é um animal amarrado a teias de significados que ele mesmo teceu, assumo a cultura como sendo essas teias e a sua análise; portanto, não como uma ciência experimental em busca de leis, mas como uma ciência interpretativa, à procura do significado".

valores, regras, crenças etc, constituindo uma característica ou um tipo de racionalidade. É pelos valores culturais, portanto, que é definida a racionalidade que difere um grupo de outro, assim como, estabelece as suas prioridades individuais e coletivas.

Ferejohne e Pasquino (2001), partindo da definição de ato racional, definem racionalidade como uma condição de consistência que sustenta que essa relação seja válida para todas as crenças, desejos e ações. Ou seja: *"um ato racional é um ato que foi escolhido porque está entre os melhores atos disponíveis para o agente, dadas as suas crenças e os seus desejos. Atos racionais maximizam preferências ou desejos, dadas determinadas crenças. Colocada de outra forma, a racionalidade requer que crenças, desejos e ações se relacionem de uma forma particular"* (Ferejohne e Pasquino, 2001: 4). Se a razão é uma faculdade, essa faculdade é configurada, ou determinada e alimentada, pelos elementos culturais, que são os valores, as crenças, os costumes, determinados por padrões culturais.

O conceito de racionalidade aparece, portanto, como um sistema de valores, normas, ações que relacionam meios e fins, permitindo analisar a coerência de um conjunto de processos sociais (Villegas, 1984; segundo, Leff, 1993) ou mais precisamente *ethos*, como definiu Weber (Os Pensadores, 1980). Esse conceito se define como sistema de regras de pensamento e comportamento dos atores sociais, estabelecidos dentro das esferas econômicas, políticas e ideológicas; como legitimação de um conjunto de ações dotadas de um sentido voltado à organização da sociedade em seu conjunto. Estas regras orientam um conjunto de processos, práticas e ações sociais para determinados fins, através dos meios socialmente construídos, que se refletem em sistemas de crenças, normas morais, arranjos institucionais e padrões de produção (LEFF, 1993).

Dentre as inúmeras as tipologias criadas e adaptadas, a partir da obra de Max Weber, para caracterizar as racionalidades que operam sobre as diversas esferas da sociedade tais como a religiosa, a formal e a econômica, destacam-se:

- ❖ *Racionalidade formal* (Weber, apud. Leff 1993): determina o controle consciente da realidade através da elaboração de conceitos cada vez mais precisos e abstratos que podem se traduzir em *cosmo-visões* do mundo, e que regem os modos de produção e de vida. Estas concepções gerais refletem na esfera jurídica nas regras processuais abstratas do direito; na esfera econômica se traduzem em teorias sobre os processos produtivos e em princípios de cálculo econômico, que determinam as formas sociais de apropriação da natureza, de exploração dos recursos e degradação do ambiente.
- ❖ *Racionalidade instrumental* (Weber, apud. Leff 1993): implica em alcançar determinado fim prático através de um cálculo preciso de meios eficazes. Na esfera econômica ocorre a produção e o uso de técnicas eficientes de produção e formas eficazes de controle e racionalização do comportamento social para alcançar certos fins (econômico, políticos, etc.); na esfera do direito acontecem os ordenamentos legais que normatizam a conduta dos agentes sociais.
- ❖ *Racionalidade substantiva* (Weber, apud. Leff 1993 e Ramos, 1989): ordena a ação social em padrões baseados em postulados de valor, que variam em compreensão, conteúdo e consistência interna, e são irreduzíveis a um esquema de relações entre fins e meios eficazes. A racionalidade substantiva pressupõe o pluralismo cultural, a relatividade axiológica e o conflito social frente a valores e interesses diversos. Para Ramos (1989; 23) na racionalidade substantiva *“a psique deve ser considerada o ponto de referencia para a ordenação da vida social”*.

- ❖ *Racionalidade comunicativa*: (Habermas In: Freitag e Rouanet, 1993) utiliza-se de outros princípios de racionalidade para se evoluir do nível do sistema (Estado e economia de mercado) ao mundo da vida (sociedade civil). A racionalidade comunicativa apropria-se da linguagem para materializar o agir comunicativo, substituindo a figura do sujeito solitário pela intersubjetividade de dois ou mais sujeitos. É a transformação da filosofia do sujeito para a filosofia comunicativa.

A discussão, contudo, será restrita àquela que permeia de forma prioritária a sociedade moderna e pós-moderna, e todas as suas esferas sociais. Ou seja, a racionalidade econômica, ou utilitarista com fins econômicos.

Ou a *racionalidade formal* como uma gestão econômica baseada em cálculos objetivos ou realmente possíveis; e a racionalidade material como uma ação social de caráter econômico, orientada por determinados postulados de valor (Weber 1944: 64 - 65). A racionalidade social - sobretudo no ocidente, mas em expansão para o resto do mundo - é essencialmente uma racionalidade econômica. Tal como a sublinha Weber (1996: 29), constitui precisamente o espírito do capitalismo. *“Lembra-te que tempo é dinheiro (...); lembra-te que o crédito é dinheiro (...); lembra-te de que o dinheiro é de natureza prolífica, procriativa. O dinheiro pode gerar dinheiro e seu produto pode gerar mais e assim por diante”*. E esse espírito foi - e continua sendo - a bússola que orientou o processo de desenvolvimento ocidental, resultando também no modelo racional orientado para o utilitarismo de cunho economicista, para muitos autores a gênese de grande parte dos problemas contemporâneos, tais como, a degradação da qualidade de vida, a poluição, o desperdício, a exaustão dos recursos naturais e assim por diante.

O que significa dizer, em outras palavras, que a racionalidade predominante em nossa sociedade é um conjunto de motivações que orientam e justificam as práticas sociais que se caracterizam, sobretudo, por motivações de

cunho economicista. Como afirma Ramos (1989: 23): *“Ela prescreve como os seres humanos deveriam ordenar sua vida pessoal e social, (...) o ser humano não é senão uma criatura capaz do cálculo utilitário de conseqüências e o mercado o modelo de acordo com o qual sua vida associada deveria organizar-se”*, sustentando todo o modelo de produção, de consumo, e o próprio Estado contemporâneo.

3.1 A racionalidade econômica e a crise ambiental

Essa racionalidade, entretanto, parece ter nos deixados míopes em relação aos problemas ambientais decorrentes do atual modelo. Ironicamente, não podemos prescindir dos benefícios econômicos proporcionados pela economia, mesmo se na sua maioria esses benefícios sejam inatingíveis além, de muitas vezes, representarem um custo ambiental inestimável e incalculável. O meio ambiente, que é em última análise um único todo, chamado Terra, sofreu, a partir dos modernos (Descartes, Buffon, Marx e Bacon), um processo crescente de coisificação e fragmentação, rompendo a ligação do homem à Natureza-Mãe e transgredindo a maternização da Terra (Morin, 1995). Sobretudo, o homem não aprendeu a pensar ou calcular o meio ambiente do ponto de vista do seu valor intrínseco, senão apenas como fonte de recursos, fonte de riquezas, que ora, infelizmente parece finito. O “cálculo utilitário de conseqüências”, postulado por Hobbes, Bacon e Descartes (Os Pensadores, 2000) e praticado pela sociedade moderna e pós-moderna, não considerou na sua equação as questões ambientais.

No capitalismo, a racionalidade economicista, que é sua essência e ao mesmo tempo um de seus efeitos, tem proporcionado paradoxalmente, e talvez também proporcionalmente, crescente melhora na qualidade de vida advinda dos bens de consumo (redução de tempo e distâncias; condições de trabalho e lazer; qualidade de serviços; diversidades de bens quase individualizados aos gostos etc) e crescente diminuição dessa mesma qualidade no que se refere às

condições e bens naturais como água, ar e outros bens essenciais provenientes da natureza.

Configura-se assim, conforme Santos (2000), uma luta subparadigmática dentro do próprio paradigma vigente apontando para o que Silva e Schramm (1997), denominam como a 'crise da relação' (eco-lógica) crise da moradia na qual a vida se faz, crise da racionalidade das relações que os seres estabelecem entre si, com os outros seres vivos e com a própria moradia [*oikos*] e 'crise de valores', uma vez que, frente à situação de integração mundial de nosso tempo, a cooperação é imprescindível, mas seria necessário o estabelecimento de novos valores para o enfrentamento de tão rápida transformação.

Ou mais objetivamente na definição de Toynbee (1982), uma contradição fundamental que se estabeleceu entre os modelos de desenvolvimento adotados pelo homem, marcadamente a partir do século XVIII, e a sustentação deste desenvolvimento pela natureza. A partir da Revolução Industrial, a velocidade de produção de rejeitos da sociedade, o avanço do mundo urbanizado e a força poluidora das atividades bélicas e industriais superaram em muito a capacidade regenerativa dos ecossistemas e a reciclagem dos recursos naturais renováveis, colocando em níveis de exaustão os demais recursos naturais não renováveis (TOYNBEE 1982, segundo: SILVA e SCHARAMM 1997).

Dito de outra forma, o que se alcançou no mundo ocidental jamais pode ser chamado de desenvolvimento por vários motivos, a começar pela dizimação das culturas locais ocasionadas pelo movimento de homogeneização das conquistas européias, passando pela priorização de valores de consumo na mesma Europa e na América do Norte - que se estendeu a todo planeta - e a exploração irracional dos recursos naturais no mundo todo, (Morim, 1995). A sociedade em que vivemos, tem na economia o eixo estruturador e a natureza constitui apenas fonte de recursos naturais, enquanto os trabalhadores são recursos humanos. A ética da sociedade atual se baseia numa concepção

utilitarista e antropocêntrica. O ser humano como senhor e patrão da natureza, a ele tudo se ordena, inclusive os outros homens. E nesse sentido, o que se quer afirmar é que o que está em crise não é somente o modelo de desenvolvimento, mas o modelo de sociedade imperante no mundo, já que, é no seu interior que é elaborado o projeto de desenvolvimento (BOFF, 1993).

A atual situação complica-se quase que diariamente em razão das necessidades cada vez maiores de produção de alimentos e do consumo energético. Demandas, em sua maioria, causadas pelo crescimento da população, pelo consumo excessivo de uma minoria e pela má distribuição da produção mundial. A sobrecarga nos diversos ecossistemas terrestres e aquáticos é evidente, e nem mesmo nos países mais afortunados em extensão em recursos renováveis e não renováveis, como o Brasil, ela pode ser evitada, a menos que um planejamento sério visando a sustentabilidade ambiental seja implantado (ROSIQUE E BARBIERI, 1993).

O desenvolvimento que significa ato de crescer, progredir, se processou necessariamente como crescimento econômico ilimitado, desrespeitando os limites dos ecossistemas para fornecer matéria e energia a esse crescimento. Essa afirmação se confirma pela escassez de recursos, escassez de fronteiras para expandir as bases econômicas das sociedades nacionais, escassez de depósitos para armazenar ou eliminar os rejeitos da sociedade industrial (Barbieri, 1996) e, sobretudo, escassez de uma política conjunta entre Estado, mercado e sociedade, para enfrentar os desafios da crise.

O fracasso do atual modelo implica, assim, na constante crítica à racionalidade moderna, bem como, à racionalidade econômica, construídas e guiadas pelas forças do mercado (Leff, 1986). Sem cair, no entanto, na ilusão de que *"um outro sistema econômico produtivista resolveria os problemas. A sua força advém da crítica a toda a teoria econômica, concebida no século XIX, que não levou em consideração fatores como o ecossistema e a demografia"* (Antunes

et al, 1990: 29). Essa afirmação nos remete precisamente para a impossibilidade de conjugar as mazelas do desenvolvimento capitalista com a preservação ambiental e a um tipo de desenvolvimento cujo conceito diferisse de progresso puramente econômico:

“Uma vez que a produtividade é atualmente definida como o rendimento obtido pelo trabalhador empregado, sem que haja uma contabilização dos custos sociais e ecológicos, o mecanismo de aumento da produção pelo lucro continuará a criar as produções e as técnicas que agravam ulteriormente o desemprego, intensificam os ritmos de trabalho e as agressões infligidas à natureza. (...) O capital esgota, simultaneamente, as duas fontes de toda riqueza: a terra e o trabalhador” (ANTUNES et al, 1990: 30).

A produção é em si só já é consumo; o indivíduo no ato de produzir consome suas forças vitais assim como consome os próprios meios de produção, sobretudo, pelo fato de que o atual modelo de desenvolvimento desde as suas origens históricas tem como base inerente, a expansão do capital (MARX: OS PENSADORES, 2000).

Resta, portanto, o desafio de construir um novo modelo, um novo paradigma a partir de uma racionalidade capaz de conciliar simultaneamente o desenvolvimento, no seu sentido amplo, e a proteção ambiental, não como dois pólos opostos de uma coleção de partes dissociadas, mas como um todo integrado a partir da visão sistêmica (CAPRA, 1996).

Nesse sentido, destaca-se a importância do conceito de racionalidade de Weber (1944), para que se possa pensar de maneira integrada os diferentes processos sociais, bem como, a sua integração com a natureza. É através da racionalidade social que se pode entender o complexo de processos sociais que

determinam a construção de relações de produção predatórias da natureza, ou que projetam a ação social para a construção de outra racionalidade produtiva em direção à prática de um processo de gestão participativa da sociedade sobre seus recursos produtivos orientada pelos objetivos de um desenvolvimento equitativo e sustentável. Com o conceito de racionalidade substantiva, Weber refuta a idéia de uma hierarquia universal de fins, confrontando a diversidade de valores estabelecendo a incomensurabilidade de fins e meios entre diferentes racionalidades, pressupondo um pluralismo cultural baseado em um pluralismo axiológico, onde cada valor representa uma forma especial tão válida como qualquer outro. O conceito de racionalidade em Weber se define, portanto, como um processo político e social que passa pelo confronto e conciliação de interesses opostos; pela reorientação de tendências (dinâmica populacional, racionalidade do crescimento econômico, padrões tecnológicos, práticas de consumo); pela ruptura de obstáculos epistemológicos e barreiras institucionais; pela inovação de conceitos, métodos de investigação e conhecimentos; e pela construção de novas formas de organização produtiva (LEFF, 1986).

Embora, a convergência entre ecologia e economia não seja tarefa fácil, por exigir *“muito mais que o uso de uma razão instrumental capaz de tomar decisões adequadas, tal como sugerem os liberais com a sua reivindicação da eficiência intrínseca do mercado”* (Leis, 1995: 24), a questão ambiental abre novas perspectivas para o desenvolvimento, descobrindo novos potenciais ecológicos e sociais, estabelecendo a necessidade de transformação dos sistemas de produção, de conhecimento e comportamento da sociedade, para construir uma racionalidade produtiva alternativa (LEIS, 1995).

A proposta de uma racionalidade ambiental (Leff, 1986, 1993 e 2000) exprime o reconhecimento de que parece inescapável a necessidade de utilizarmos outros princípios de racionalidade, inclusive a instrumental, que contribuam para transformar o utilitarismo vigente do modelo “economicista” de desenvolvimento (Sampaio e Fernandes, 2002b), pois a sociedade capitalista

gerou um crescente processo de racionalização formal e instrumental que moldou todos os âmbitos da organização burocrática, os métodos científicos e os padrões tecnológicos, assim como os diversos órgãos do corpo social e do aparato estatal.

Desse modo, não se trata da simples internalização de um sistema de normas e condições ecológicas à dinâmica do capital. Mas, ao invés, de uma mudança de paradigma e da construção de uma nova racionalidade⁶. Essa nova racionalidade, não é a expressão de uma lógica (do mercado da natureza), ou de uma lei (do valor, do equilíbrio ecológico); ela é resultante de um conjunto de normas, interesses, valores, significados e ações, que não se dão fora das leis da natureza e da sociedade, mas que não as copiam simplesmente. É uma racionalidade ambiental que não é a expressão de uma lógica, mas sim, o efeito de um conjunto de práticas sociais e culturais diversas e heterogêneas, que dão sentido e organizam os processos sociais através de certas regras, meios e fins socialmente construídos, e que se expressam nas leis derivadas da estrutura de um modo de produção (LEFF, 1993).

A construção de uma racionalidade social fundamentada nos princípios da gestão ambiental e do desenvolvimento sustentável passa, portanto, por um processo de transformação da racionalidade econômica, assim como, das instituições e aparatos ideológicos que a legitimam (EDMUNDS e LETEY, 1975).

⁶ Ver, Leff (1986, 1993 e 2000); Morin (1995); Boaventura de Souza Santos (2000); Leis (1995 e 1999); Serres (1990); Burkard (1999); Capra (1996); Edmunds & Letey (1975).

Ecodesenvolvimento ou Desenvolvimento Sustentável: a busca de uma nova racionalidade e o surgimento de um novo paradigma

Thomas Khun (1996: 13), define paradigma como: *“as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência”*. Expandindo esse conceito para a sociedade como um todo, pode-se dizer que paradigmas são valores e regras sócio-culturais universalmente aceitas, por algum tempo, por uma sociedade ou grupo cultural, moldando e conduzindo as suas práticas sociais. Paradigmas são, assim, conjunto de valores e regras, que vivem no interior das pessoas, das comunidades, das sociedades.

Assim como na ciência, na sociedade também os paradigmas não duram eternamente, havendo de tempos em tempos a transição de um paradigma para outro. A transição paradigmática ocorre por meio de lutas subparadigmáticas que trazem em si, por um lado, a crença na hipótese de que o paradigma dominante possa dar respostas adequadas aos problemas por ele gerados e por outro, o surgimento de alternativas a esse mesmo paradigma. Para que ocorra a emergência de um novo paradigma é necessário que se consolide a ausência das lutas paradigmáticas se abdique do paradigma anterior em favor do paradigma que lhe há de suceder. Essa transição é uma passagem e como tal não se pode definir ao certo o momento em que se vive no novo ou no antigo paradigma; isso porque a morte de um paradigma só pode ser confirmada depois de anos ou às vezes até mesmo séculos da sua morte. *“Ao contrário do que se passa com a morte dos indivíduos, a morte de um dado paradigma traz dentro de si o paradigma que lhe há de suceder”* (SANTOS, 2000: 15).

Iniciou-se este trabalho exprimindo a impressão de se viver numa época de mudanças de paradigmas, e que embora não se possa afirmar ao certo seu futuro, pode-se dizer ao certo sua origem: uma séria e profunda crise de valores de conceitos e de projetos, da qual a crise ambiental é uma de suas maiores expressões. Afirmou-se, ainda, que a crise ambiental e o fracasso do atual modelo de desenvolvimento postulam, profundas mudanças no modo de viver e produzir no Planeta. Torna-se então necessário, repensar o desenvolvimento numa nova ótica ambientalmente sustentável, a partir da construção de um novo paradigma que culmine numa nova racionalidade. Em outras palavras, o paradigma atual gerou uma série de problemas os quais não é capaz de resolver.

Dentre as equações insolúveis está o fato de que a economia, que deveria ser apenas um subsistema da biosfera, tornou-se o seu determinante maior. Vive-se num paradigma onde se aposta sempre mais no crescimento econômico para a resolução dos problemas sócio-ambientais decorrentes. A racionalidade é econômica. Contudo, como afirma Merico (1996: 30), não se pode simplesmente querer incorporar a destruição da natureza nos preços dos produtos, mas, faz-se necessário o estabelecimento de uma escala, para o crescimento da economia, determinada pelos limites biofísicos sustentáveis, fundamentados em dois pressupostos básicos: não retirar dos ecossistemas mais do que sua capacidade de regeneração; não lançar aos ecossistemas mais que a sua capacidade de absorção. Deve-se levar em conta que *“a biosfera¹ não ‘cresce’ e é a fonte de todos os materiais que alimentam a economia e lugar de despejo dos seus rejeitos”* (Merico, 1996: 30). Portanto, como pensar em um crescimento econômico infinito?

¹ O termo "biosfera" foi introduzido em 1875 pelo geólogo austríaco Eduard Suess (1831-1914), durante uma discussão sobre os vários envoltórios da Terra. Em 1926 e 1929, o mineralogista russo Vladimir Vernadsky (1863-1945) consagrou definitivamente o termo, utilizando-o em duas conferências de sucesso.

A crise do paradigma vigente, no que tange à concepção desenvolvimentista voltada essencialmente para resultados econômicos, está no fato que ele esgota simultaneamente suas duas fontes de riqueza e de sustentação, a Terra e o trabalhador.

Os primeiros questionamentos sobre crescimento e a preservação ambiental ligando-os à questão do desenvolvimento e ao paradigma desenvolvimentista, surgiram na década de 1960, a partir do relatório publicado pelo Clube de Roma "Limites do Crescimento", onde se alertava para os perigos do crescimento ilimitado.

Com os dramáticos eventos do início da década 70, como a "crise do petróleo" que se mostravam como profecias pessimistas e anunciavam um eminente colapso energético e dos recursos naturais, cresceu notavelmente a consciência sobre os problemas ambientais gerados pelo atual modelo. A discussão superou o âmbito dos ambientalistas e tornou-se um tema cada vez mais debatido por toda sociedade, bem como, por organismos oficiais como a ONU que em 1972 organizou a 1ª Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, tendo como 'pano de fundo' o compromisso de conciliar o aumento da produção pleiteada pelos países, então chamados de Terceiro Mundo e questionada no "Clube de Roma", e a necessidade de preservar a vida na Terra. Esse compromisso visava amenizar a controvérsia da imposição de limites de crescimento aos países em desenvolvimento, uma vez que os países desenvolvidos já o tinham alcançado (BURKARD, 2000).

A discussão, entretanto, não termina em Estocolmo, mas se estende a outras conferências como a conferência do Rio (1992) a conferência sobre as mudanças climáticas em Kyoto (1997), Buenos Aires (1998) e mais recentemente a Rio + 10 em Joanesburgo (2002), que revelam além da crise do paradigma de crescimento linear, a crise quanto a distribuições dos benefícios advindos desse crescimento e que pode ser sintetizada na metáfora citada por Burkard (1999:

669): *“Il rispetto dell’ambiente è il dolce dopo il pranzo delle nazioni ricche”* (o respeito ao ambiente é o doce (ou a sobremesa) das nações ricas após o almoço).

Por outro lado, a partir da Conferência de Estocolmo, surgiu em 1973, o conceito de ecodesenvolvimento, inicialmente proposto por Maurício Strong, e depois ampliado e amadurecido por Ignacy Sachs. O ecodesenvolvimento, embora inicialmente tenha sido uma tentativa de conciliar os interesses dos países ricos, de frear o crescimento econômico, e dos países em desenvolvimento, de continuar crescendo, postula, num segundo momento, a busca de padrões de aproveitamento de recursos naturais que obedecem aos critérios de justiça social, prudência ecológica e eficiência econômica (Vieira, 1992 e Sachs, 1986), tornando-o já em si uma mudança de paradigma.

O enfoque de ecodesenvolvimento difundido por Sachs procura por intermédio da atuação interdisciplinar, pesquisar novas opções de desenvolvimento - sobretudo, através de pesquisa-ação local - que sejam ao mesmo tempo ecologicamente sustentáveis, economicamente viáveis descentralizadas politicamente e socialmente justas. Estas ações devem levar em conta a multidimensionalidade da questão sócio-ambiental, procurando novas formas de desenvolvimento que possam substituir as atuais que perpetuam a desigualdade sócio-econômica e produzem no longo prazo danos mais ou menos irreversíveis aos ecossistemas (SACHS, 1986 e 1993; VIEIRA, 1992).

O “ecodesenvolvimento” designa num primeiro momento, um estilo de desenvolvimento aplicável a projetos não só rurais, mas também acionados em áreas urbanas, oposto à diretriz mimético-dependente tradicionalmente adotada nos países pobres e orientado para a busca de autonomia (self-reliance) e a satisfação prioritária das necessidades básicas das populações. Num segundo momento, o conceito designa também um enfoque de planejamento de estratégias plurais de intervenção, adaptadas a contextos sócio-culturais e

ambientais específicos em cada país, (Sachs, 1986), também denominado desenvolvimento endógeno (GODART, et al, 1987).

O desenvolvimento endógeno, segundo Godard et al (1987), é a capacidade de uma determinada sociedade para adquirir um certo domínio sobre o seu desenvolvimento. Isto não implica em controle centralizado governamental, mas sim em permitir que indivíduos e grupos de indivíduos assumam seu papel de atores do desenvolvimento através da seleção de seus principais objetivos e dos meios para atingi-los.

Esse domínio de uma determinada sociedade sobre o seu desenvolvimento pode ser entendido, conforme Godard et al (1987), como uma autonomia local, não no sentido de autonomia política buscada por movimentos do tipo nacionalistas e autárquicos, mas sim da preservação de uma identidade local que se concilia com estruturas políticas e culturais mais amplas. Esta noção do termo autonomia justifica a não aplicação de um mesmo modelo de desenvolvimento de um local em outro, sem antes adaptá-lo a cada realidade. O desenvolvimento endógeno estimula, assim, a articulação dos mais diversos segmentos da sociedade local para descobrir as soluções dos principais problemas, sobretudo com os próprios recursos locais.

Dentro de tal perspectiva, tanto ambientalistas como governantes assumem que o nível local é o lugar onde efetivamente existem maiores condições para contenção, prevenção e solução da maioria dos problemas sócio-econômico-ambientais. Entretanto, para que essas condições se efetivem é necessário integrar as várias esferas no sentido de construir um debate constante no qual se possa gerar a consciência dos problemas e, ao mesmo tempo, as soluções conjuntas para esses problemas. Abrindo-se assim o pressuposto de que existe na sociedade *"a capacidade de liderar e conduzir o seu próprio desenvolvimento regional condicionando-o à mobilização dos fatores produtivos*

disponíveis em sua área e ao seu potencial endógeno, que se traduz na forma do desenvolvimento, denominado endógeno” (Souza Filho, 2002: 2).

Este estilo de desenvolvimento deve oferecer um amplo conjunto de políticas públicas capazes de universalizar o acesso da população aos serviços de infra-estrutura econômica e social mobilizando recursos de modo a satisfazer às necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades (CMMAD, 1991).

Foi o Relatório da Comissão de Meio Ambiente “Nosso Futuro Comum”, também chamado “Relatório Brundtland” (1987), que deu novo impulso à tomada de consciência da interdependência entre ecologia e economia. A idéia de que a economia é apenas um subsistema que, junto com outros, forma o complexo sistema organizativo da vida humana sobre o planeta Terra é enunciada neste relatório - configurando-se como o pressuposto básico da proposta de ecodesenvolvimento, rebatizado de “desenvolvimento sustentável”.² Foi no “Relatório Brundtland” que apareceu, também, uma das definições mais aceitas e repetidas para o desenvolvimento sustentável: *“O Desenvolvimento Sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades”* (CMMAD, 1991: 46).

² Sachs, porém faz uso destes dois termos como sinônimos e afirma que o importante é reconhecer a necessidade de uma abordagem abrangente para as questões ambientais, sem dissociá-las da problemática do desenvolvimento e de outras dimensões implícitas no ecodesenvolvimento. Ao planejar o desenvolvimento, deve considerar simultaneamente cinco dimensões de sustentabilidade: a social; a econômica; a ecológica; a espacial; e a cultural (Sachs, 1993).

Assim, o desenvolvimento sustentável³ vai além da questão ambiental tendo como foco norteador a sustentabilidade em seus múltiplos aspectos. A sustentabilidade entendida de uma forma ampla envolve: a sustentabilidade econômica - custos macroeconômicos -, pela consolidação da moeda e pela busca do equilíbrio fiscal; a sustentabilidade ambiental, mediante a aplicação do princípio da conservação e reposição dos recursos naturais; a sustentabilidade social, pela redução das desigualdades e pela aplicação do princípio de justiça social mediante o acesso a serviços básicos de saúde e educação; a sustentabilidade espacial, voltada para uma configuração urbana e rural mais equilibrada; e a sustentabilidade cultural que busca as raízes endógenas para um desenvolvimento baseado na pluralidade de soluções, ao mesmo tempo, que respeita as especificidades de cada ecossistema, de cada cultura local. (Sachs, 1993). Merece tratamento especial ainda, a questão crucial da sustentabilidade política - institucional e processual -, visando, a continuidade das instituições democráticas e a construção de regras mais estáveis e duradouras no plano federativo, na relação entre os três poderes e na administração pública (CARVALHO, 2000).

O desenvolvimento sustentável postula, dessa forma, uma mudança de paradigma que tem como base de sustentação uma racionalidade alternativa aos grandes conflitos da sociedade moderna, que são claramente traduzidos e resumidos pela difícil relação entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental.

A mudança de paradigma está no fato de inserir a sustentabilidade como pré-requisito do desenvolvimento; é por isso, uma utopia que vem junto com o novo paradigma da sustentabilidade. O modelo de desenvolvimento sustentável, postulado por Sachs é, já em si, uma mudança de racionalidade e uma mudança

³ Segundo vários autores, entre eles o próprio Burkard (1999), o termo Desenvolvimento Sustentável foi oficialmente usado pela primeira vez num documento do WWF no início dos anos oitenta, num contexto puramente ambiental.

de paradigma, na medida em que reinsere no processo de desenvolvimento, as dimensões ambientais e sociais que haviam sido deixadas de lado no modelo desenvolvimentista e de priorização da dimensão econômica.

Os problemas ambientais como aspectos estruturais do modelo desenvolvimentista brasileiro

No capítulo III, tratou-se da *razão moderna*, argumentando-se que a crise ambiental é decorrente, especialmente, da racionalidade utilitarista e economicista, que levou o homem moderno do ocidente a uma priorização da economia em detrimento dos outros valores existentes na sociedade, assim como a um processo crescente de coisificação e fragmentação, rompendo a ligação do homem à Natureza-Mãe e transgredindo a maternização da Terra.

No capítulo IV, tratou-se do conceito de desenvolvimento sustentável, que surgiu como uma resposta à incompatibilidade do modelo atual, onde a atividade econômica é exercida, sobretudo, segundo padrões não sustentáveis. Do paradigma da sustentabilidade, passa-se à necessidade de um novo modelo de produzir e consumir que em muitas situações surge como uma necessidade do próprio mercado. O paradigma do desenvolvimento sustentável postula um novo desafio: um novo modo de produzir, consumir, bem como, de distribuir os bens e as riquezas produzidas. Entretanto, o próprio desenvolvimento sustentável deixa em aberto uma questão: de quem é a responsabilidade de impulsionar essa mudança?

No Brasil desde a formação colonial predominaram procedimentos baseados na apropriação de novos lugares 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”, conforme afirma Moraes:

“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 iniciou-se o processo de constituição do Brasil contemporâneo” (MORAES, 1994:15-17).

Além disso, a industrialização maciça e tardia incorporou padrões tecnológicos avançados para a base nacional, mas ultrapassados no que se refere ao meio ambiente, com escassos elementos tecnológicos de tratamento, reciclagem e reprocessamento, conduzindo o Brasil, a partir da década de 40, à formação de uma base industrial obsoleta caracterizada por uma incompatibilidade entre proteção ambiental e desenvolvimento econômico (VIOLA, 1987).

A modernização e a euforia desenvolvimentista do pós-guerra serviram também, para atenuar em grande parte o debate sobre a questão ecológica no Brasil. A exploração predatória que era considerada “o preço do atraso” passou a ser considerada “o preço do progresso” e a indústria ambientalmente insustentável uma realidade, especialmente a partir dos anos 40 e 50 (PÁDUA, 1999).

Como consequência, já no início dos anos 70 começaram surgir os primeiros sinais de esgotamento do modelo desenvolvimentista acelerado, desencadeado a partir dos anos 40, onde o crescimento econômico intenso (1940-1980), propiciou uma profunda degradação ambiental ao país. Talvez a mais intensa e acelerada que aconteceu na história do industrialismo (VIOLA, 1987).

Apesar desse quadro anômico¹ que marcava o país, as autoridades oficiais

¹ O vocábulo grego que dá origem ao termo anomia significa “sem normas”, o que permite entendê-lo como denominador de uma situação de desregramento social, onde a ação dos indivíduos não mais é pautada por normas claras e compartilhadas. O conceito de anomia é usado

mostravam-se pouco sensibilizadas frente à problemática ambiental. Mesmo sendo objeto de constantes debates desde Estocolmo - 1972 - a questão ambiental e os problemas gerados pelo atual modelo produtivo e de desenvolvimento pareciam muito pouco interiorizados pelas esferas governamentais no Brasil. A preservação do meio ambiente era tratada como a antítese do desenvolvimento almejado. Esta posição se explicitou em 1972, quando da realização em Estocolmo (Suécia) da Primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente. Nela o governo brasileiro tinha uma posição de resistência ao reconhecimento da importância da problemática ambiental, pois, mais do que qualquer outro país, o Brasil moderno viveu 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” e da Conferência de Estocolmo, a questão ambiental adquiriu status de objeto específico da política estatal, entretanto “a sensação é que ainda se trata de uma política estranha à administração pública” (Borinelli, 1999). Essa sensação se confirma se observado a inoperância do aparato estatal responsável pelo

por diversos autores da Sociologia, embora nem sempre com as mesmas aplicações. Esta variação se deve ao fato de que a anomia não se trata de um fenômeno regular nem organizado, caracterizado por algo que não tem (regras), o que dificulta o estabelecimento de elementos coerentes para análise.

Emile Durkheim foi o primeiro a tentar precisar este conceito, que apresentou como a ruptura de laços de solidariedade entre os indivíduos, podendo ser causado por inúmeros fatores. O principal deles é a individualização: o indivíduo não mais orienta seus atos através de valores comuns, mas segundo as próprias intenções. A definição durkheimiana aproxima-se em sua aplicação à idéia de alienação marxista: guardando algumas diferenças contextuais, ambas descrevem um quadro de desregulamentação da conduta individual, de caos social provocado na grande maioria dos casos por defeitos no processo e socialização. De acordo com estas proposições, quanto maior a anomia, menor a integração entre os indivíduos (ENCICLOPÉDIA DIGITAL MÁSTER MILÊNIO, 2003).

controle e proteção do meio ambiente. Se por um lado, houve uma evolução em termos institucionais e legais, desde a criação do SEMA - Secretaria Especial do Meio Ambiente - em 1973, até o aparato institucional atual (IBAMA - Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - Ministério do Meio Ambiente, CONAMA - Conselho Nacional de Meio Ambiente entre outros); bem como, com a contemplação do meio ambiente na Constituição Federal, através do artigo 225, e de toda a legislação e regulamentação produzida nos últimos anos, por outro, não houve igual evolução na racionalidade política onde as questões ambientais fossem alvo efetivo de políticas públicas que incluíssem a primazia ambiental no processo de desenvolvimento do país. Em outras palavras, se construiu um aparato legal e institucional, mas não, as condições para que ele operasse.

Muito embora a legislação ambiental brasileira seja considerada uma das mais avançadas do mundo; a destruição continua pelo fato de não haver uma estrutura efetiva para fiscalizar e punir quem não cumpre a lei. E isso ocorre, justamente porque a questão ambiental não está incorporada na implementação de políticas públicas (Milaré, 2002). Significa dizer que o Estado tem diante da questão ambiental uma situação paradoxal. Se por um lado, uma parte do seu aparato constitui os principais canais institucionais de defesa ambiental, por outro, esse mesmo aparato encontra-se inoperante, pela falta de uma política voltada para a gestão ambiental (MORAES, 1994).

Essas características imprimiram no Brasil fortes componentes de "insustentabilidade ambiental" associadas aos processos de exploração e transformação dos recursos naturais, desassistidos de políticas públicas balizadoras. Portanto, não resultaram de projetos articulados visando o desenvolvimento integral, mas ao contrário resultaram, da difusão do desenvolvimentismo condutor da industrialização dilapidadora, sustentando assim, a exploração capitalista, através de uma espécie de mais-valia, não só na exploração dos recursos humanos como também dos recursos naturais, sem, no

entanto, levar o país ao desenvolvimento pretendido.

A insustentabilidade ambiental apresenta-se assim como fator estrutural na dinâmica de expansão da indústria brasileira, e a incompatibilidade indústria versus meio ambiente, característica marcante na construção da base industrial nacional que se manifesta no reconhecimento de um progresso baseado no crescimento econômico a qualquer preço, assumido pelo poder público deixando à margem, as questões ambientais e sociais. Nesse modelo, está implícito o pressuposto de que o acesso ao desenvolvimento se dá pelo crescimento econômico linear, sem considerar que o crescimento em si pode contradizer as próprias possibilidades de desenvolvimento.

A sustentabilidade - ou insustentabilidade - pode ser econômica ou ambiental. Tudo é determinado pelo tipo de contexto cultural e político no qual se está inserido, ou como afirma Leff (1986), tudo depende do tipo de racionalidade da qual a produção resulta. No caso do Brasil até os anos 70, e de certa forma até hoje, a sustentabilidade econômica sempre esteve calcada na insustentabilidade ambiental, e pensar em sustentabilidade ambiental era pensar num freio ao crescimento econômico. Com o avanço da legislação, a popularização da problemática ambiental, e com a invenção do conceito de "*desenvolvimento sustentável*", assim como pela importância assumida pelos problemas ambientais, esse panorama parece começar a mudar, e ser insustentável ambientalmente pode significar, dependendo do contexto, ser insustentável também economicamente.

Essa equação torna-se compreensível a partir do entendimento de que, por um lado, a produção apenas calcada na sustentabilidade econômica gera situações de risco que afetam tanto as relações econômicas e de produção, como também as relações com o meio sócio-ambiental, provocando assim, conseqüências negativas também em termos de mercado. Mesmo estando voltada prioritariamente para resultados econômicos - que historicamente levaram a

desconsiderar a sustentabilidade dos processos de produção industrial em sua componente sócio-ambiental - a indústria contemporânea depara-se com a necessidade de remodelar-se, inserindo nas suas estratégias os aspectos da variável ambiental, especialmente os associados à produção e eliminação de resíduos poluentes, uso de matérias-primas e energia. Ou seja, o meio ambiente deve ser considerado nos seus vários aspectos como: capacidade de suporte e regeneração dos ecossistemas fornecedores de matérias primas e receptores de dejetos (disponibilidade de recursos naturais para seu funcionamento e tratamento e o destino para os efluentes e resíduos gerados nos processos de produção); possibilidade de otimização dos processos e geração de economia de materiais com aplicação de tecnologias limpas; grau de mobilidade em relação ao mercado e a possibilidade de oferta e atendimento às necessidades da população por produtos com qualidade ambiental, e resultantes de processos de produção sustentáveis; cumprimento, por parte das empresas industriais de sua função social, assim como, o respeito aos direitos difusos e "bens" públicos, como é o caso do meio ambiente.

Se por um lado a "indústria predatória" foi o preço do desenvolvimento do ponto de vista econômico gerando problemas sócio-ambientais mais ou menos irreversíveis. Por outro lado, cresce a consciência empresarial de que muitos desses problemas podem ser evitados. E que a melhoria ambiental assume grande importância para o desenvolvimento sócio-econômico dentro e fora da indústria seja pelos ganhos em economia de materiais e energia, seja pela conquista de novos mercados para produtos não agressivos ao meio ambiente.

Nesse sentido a indústria depara-se com dois desafios: primeiro, manter uma atividade econômica competitiva empregando processos de produção baseados em tecnologias mais limpas já disponíveis, mas que nem sempre são atraentes quando analisadas sob a perspectiva do custo; segundo, corresponder às exigências dos consumidores que de forma crescente vêm rejeitando os produtos considerados ambientalmente nocivos, determinando, assim, iniciativas

proativas em relação ao emprego de processos produtivos menos agressivos ao meio ambiente.

Contudo, têm surgido nos últimos anos, muitos mecanismos de gestão e controle ambiental, na esfera das próprias indústrias e do mercado, como é o caso da série ISO 14000, que tem como ponto de partida o cumprimento da legislação ambiental, seguido de um processo de melhoria contínua, mediante o estabelecimento de metas bem abrangentes de gestão do meio ambiente. Com isso, a preocupação ambiental passaria definitivamente a fazer parte do dia-a-dia das empresas. Em outras palavras, o meio ambiente seria mais um fator de decisão empresarial a ser levado em conta, ao lado do capital, de recursos humanos, pesquisa e desenvolvimento e mercado. O problema é que sem nenhuma fiscalização dos órgãos ambientais esse tipo de mecanismo fica à mercê das empresas certificadoras, e a adequação ambiental pode tornar-se apenas uma maquiagem ambiental com objetivo de promoção da imagem da empresa sem, no entanto, trazer ganhos efetivos.

Uma produção sustentável é tarefa complexa e requer investimentos públicos e privados, projetos e programas de intervenção e incentivos que não só beneficiem ou penalizem empresas e empresários, mas que conscientize e distribua seus benefícios à toda a sociedade. Não basta multar os infratores, ou isentar de impostos os que tratam os resíduos de sua produção para garantir a qualidade ambiental. É necessário atender aos interesses dos empresários e às necessidades da sociedade como um todo, no sentido de garantir um desenvolvimento econômico e ambientalmente sustentável.

O objetivo deste capítulo é sugerir que essa responsabilidade não deva ser deixada apenas a cargo do mercado, e que a intervenção efetiva do governo, por meio de políticas públicas, pode não só impulsionar as iniciativas espontâneas advindas do mercado, como também corrigir eventuais distorções e dissimulações

produzidas por esse mesmo mercado. Partindo do pressuposto de que o meio ambiente é um bem comum de direito difuso, o Estado, por uma impositação da sociedade - ao menos nas sociedades democráticas - é o seu fiel e legítimo depositário. Cabendo-lhe 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.

5.1 O meio ambiente como bem comum

A teoria crítica moderna (Horkheimer, 1972; apud. Santos, 2000), está fundada na necessidade de superar o dualismo entre o cientista individual e a totalidade da atividade social que o rodeia. Da mesma forma a irracionalidade da sociedade moderna reside em ela ser o produto de vontades particulares motivadas pelo capitalismo, e não de uma vontade geral, com privilégio do bem comum. Conseqüentemente o meio ambiente, que é em última análise um único todo chamado Terra, não tem sido visto como um bem comum hereditário de caráter global.

Todavia: *“não se pode perder de vista a proteção do todo, o sistema ecológico. Cada ação de proteção ambiental deve se direcionar para o todo, caso contrário ela não terá qualquer valor ecológico”*. Não existe bem mais comunitário do que a natureza e seus componentes: a água; o ar etc. Portanto diz respeito a todos de forma coletiva. (ROCK, In: GUTBERLET 1992: 09).

O próprio princípio geral do art. 225 da C.F. afirma: *“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”*. Portanto, a Constituição Federal não evoca somente um direito ao

meio ambiente ecologicamente equilibrado, mas o faz definindo-o como um bem comum de todos. Porém, deixa claro também que defendê-lo e preservá-lo se trata de um dever, ficando entendido assim que a não defesa ou a não preservação, constituem a não realização de um dever expresso por lei.

Antunes (2000), definiu meio ambiente como um bem comum a todos, de responsabilidade também comum, ou seja, tanto do Estado como de toda coletividade. Por esse motivo, um dano ao meio ambiente, "*a priori*" é um dano à coletividade passível de responsabilidade civil.

E Fagúndez destaca que:

"O Direito, ao reconhecer o meio ambiente como objeto de preocupação e de proteção, dá um passo importante para a evolução do seu próprio objeto de conhecimento. Não se trata de uma coisa estática. O ambiente natural é algo vivo, dinâmico, que se renova permanentemente, com a própria vida. Os recursos naturais deverão ser protegidos pela legislação, porque a sociedade terá de ter seus bens maiores protegidos" (FAGÚNDEZ, 2000: 219).

5.2 O meio ambiente como política pública específica

O equilíbrio ambiental enquanto condição básica da vida no Planeta se revela também como condição básica do equilíbrio social e produtivo. A questão 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 em especial pelas políticas estatais, como ressalta Frey:

"É inquestionável que o 'descobrimento' da proteção ambiental como uma política setorial peculiar levou a transformações significativas dos arranjos institucionais em todos os níveis de ação estatal. Por outro lado, em consequência da tematização da questão ambiental; novos atores políticos (associações ambientais, institutos de pesquisa ambiental, repartições públicas encarregadas com a preservação ambiental) entraram em cena, transformando e reestruturando o processo político. Com esse direcionamento processual, tornaram-se mais importantes os arranjos institucionais, as atitudes e objetivos dos atores políticos, os instrumentos de ação e as estratégias políticas" (FREY, 2000: 217 e 221).

Em outras palavras, a questão ambiental surge como política pública específica e necessita de uma abordagem que considere o seu caráter complexo e todas as transformações que ela veio trazer. Essas mudanças denotam uma nova gama de processos políticos que perpassam instituições e atores refletindo constelações específicas de interesses (Fernandes e Sant'Anna, 2002). Conforme explicam Edmunds & Letey (1975), ao fazerem uma análise das políticas ambientais do governo norte americano, a política ambiental induz automaticamente a três questões: a) qual a qualidade (ou nível de degradação) adequada para o meio ambiente? b) como determinar o nível adequado e as alternativas técnicas? c) quem arcará com os custos da degradação?

A resposta a essas questões compreende diversos aspectos que envolvem os conflitos e interesses políticos que perpassam a questão ambiental. No que se refere ao nível de qualidade ambiental, trata-se basicamente da saúde biológica e do equilíbrio ecológico, que seria resolvido pelo estabelecimento de níveis de degradação toleráveis que salvaguardariam a qualidade da água, do solo; do ar, etc. Entretanto, o estabelecimento desses níveis nem sempre são só baseados na

saúde ambiental, mas em muitos casos são definidos por razões econômicas. Ou seja, ainda que se conseguisse determinar o *'nível ótimo'* de qualidade ambiental seria necessário considerar outras variáveis que incidem sobre a questão, tais como as políticas e econômicas. A questão ambiental nos remete, então, ao conflito ou a inter-relação entre os problemas ambientais e a economia. Isto é, se são fixados níveis de tolerância muito restritos sobre as emissões ou efluentes, por exemplo, as empresas afetadas serão obrigadas a fazer investimentos de capital em aquisição e instalação de equipamentos de controle sendo, portanto, afetadas economicamente. Se por sua vez, a proposta for uma forma substitutiva do produto, como seria o caso da implantação de um sistema coletivo de transporte urbano restringindo o uso do automóvel particular, se estaria colocando em jogo o futuro da empresa produtora dos veículos substituídos. Seria lógico, que essas empresas lutassem com todo o seu poderio econômico e conseqüentemente político para impedir tais mudanças.

Com relação a quem fica com os custos seja da poluição, seja do controle dessa poluição, parece óbvio que os custos, da poluição não controlada recaem sobre a sociedade como um todo na medida em que esta é privada de um ambiente sadio, que é um *'bem comum'*. No que se refere aos custos de controle, eles podem ser divididos entre: governo, empresas, ou cidadãos-consumidores, ou recaírem somente sobre um desses atores da seguinte forma: a) somente sobre o governo na medida em que os custos das empresas são bonificados na sua totalidade por incentivos fiscais concedidos pelas políticas governamentais; b) somente sobre as empresas quando estas os assumem como fator de oportunidade mercadológica ou custos de produção não repassáveis aos produtos, configurando a diminuição dos lucros; c) somente sobre os consumidores quando as empresas repassam para os seus produtos a totalidade dos seus custos financeiros com controle ambiental; d) divididos, quando os custos são pulverizados entre todos: cidadãos-consumidores, empresas e governo.

Os autores discutem também as opções tecnológicas que por serem definidas por motivações, sobretudo econômicas, são também opções políticas que em última instância recaem sobre a sociedade na medida em que a afetam não somente em termos econômicos, mas também em termos de qualidade ambiental. As alternativas tecnológicas são em si já processos políticos, vestidos de termos técnicos e por isso de difícil acesso à sociedade, principalmente, porque os processos de decisão na esfera pública não são estruturados para resolver as questões políticas implícitas na tecnologia de forma transparente. Há deslumbramento com as poderosas tecnologias a serviço das necessidades econômicas e até mesmo do meio ambiente e de qualidade de vida, porém a mudança de valores que deveria estar intrínseca nesse processo não ocorre nas instâncias decisórias. Ou seja, essas instâncias não se modificam para abarcar as novas questões ambientais nem outras derivadas do desenvolvimento. A falta de iniciativa, e de ações adequadas por parte do poder público acabam, assim pela omissão, delegando a grupos de interesse as questões públicas como ciência e tecnologia, política industrial e política ambiental. A solução para tudo isso seria a participação da sociedade, mas que por sua vez, acaba limitada justamente porque depende da transparência por parte das estruturas políticas governamentais (EDMUNDS E LETEY, 1975).

Essa análise pode ser generalizada pelo fato da convergência entre ecologia e economia não ser uma tarefa fácil, (Leis, 1995), sobretudo se considerado o histórico do atual modelo de desenvolvimento que desde as suas origens tem como base inerente, a expansão do capital (Marx: os Pensadores, 2000), o que denota a necessidade do Estado intervir.

Política e políticas públicas

Este capítulo tem por objetivo conceituar e fazer uma discussão teórico-metodológica acerca de políticas públicas. Inicialmente partindo da definição aristotélica de política, discute-se sobre a arte de governar utilizando-se da metáfora do timoneiro de Platão que a compara à arte de conduzir um barco. Em segundo lugar, discute-se, a conceituação de políticas públicas, as suas finalidades, destacando sua importância como “ferramenta”, no sentido de equilibrar as relações sociais em sentido amplo. Destacam-se, ainda, os modelos de análises de políticas públicas que proporcionam no seu conjunto uma conceituação ampla comportando os vários enfoques e vieses da realidade política. Por fim, destaca-se a importância da construção de políticas públicas por meio de arranjos institucionais que reflitam as inter-relações dos segmentos das esferas da Sociedade - Estado, Mercado e Sociedade Civil.

6.1 Política

A política na definição aristotélica tem como fim o “bem comum” e os fins das outras ciências devem ser subordinados a este. A política é um saber do bem e do “fim” do homem, e ao mesmo tempo ela é o agir do homem em conformidade com seus fins. O homem do qual escreve Aristóteles, é o homem da *polis* e o bem do indivíduo é dependente e idêntico ao bem da cidade no sentido que somente alcançando o bem comum tem-se as condições para a busca da felicidade individual: é o bem comum que é perseguido através da prática política, porque o bem é desejável também quando se refere somente ao indivíduo, mas é mais bonito e mais divino o bem de um povo, isto é, da cidade inteira. O bem do homem, que a política tem como próprio fim, é assim o bem do *politéuein*, o cidadão (ARISTÓTELES, 1991).

A política é para o povo e não o contrário. Ela é um meio e não um fim. Antes o homem, a coletividade, depois o partido, o programa político, as teorias governamentais. A política deve ser instrumento de serviço social e não de dominação (Giordani In: Sorgi, 1994). Nesse sentido, ganha importância o agir ético na política e não se pode separá-lo do agir ético em outras esferas da vida. É impensável que um mesmo homem aja de forma diferente em cada esfera da sua vida usando critérios éticos diferentes. Teria-se assim, um paradoxo de um agir político seguindo critérios diversos daqueles que se aplicam no agir como amigo, como membro de uma família, como trabalhador (GIORDANI, 1983).

O agir político, segundo Weber (1976), se divide em convicto e responsável - ética da convicção (*gesinnungsethisch*) e ética da responsabilidade (*verantwortungsethisch*). O agir com base na convicção é exclusivamente baseado na coerência com os próprios princípios, independente das conseqüências das próprias ações mesmo se essas forem negativas. Trata-se de um agir, em última instância, antiético por não levar em conta as conseqüências das próprias ações. A ética da convicção é acima de tudo uma posição ideológica fechada, uma absolutização das próprias convicções. Ao invés, o agir com base na responsabilidade tem como base o cálculo e a previsão das conseqüências das próprias ações não as desvinculando das suas conseqüências. Por isso o agir político deve estar baseado, não só nas convicções pessoais ou partidárias, como destaca Giordani, mas também na responsabilidade para com o bem comum, pospondo os interesses e convicções individuais aos coletivos.

Deve-se distinguir, porém, a política do poder político, por se tratarem de duas coisas bem diferentes. O poder político é apenas o meio através do qual a política pode atingir seu fim, que é o bem comum. O bem comum, por sua vez, significa, sobretudo, bem de todos e, portanto, significa que o poder não deve ser exercitado em função de quem o detém, ou de grupos influentes, mas precisamente em função de todos e com a participação de todos. O fato de existir o poder político não garante necessariamente a existência da política e

tampouco das suas finalidades, porque ele pode ser exercido em benefício de poucos ou até mesmo apenas daqueles que o detém (Baggio, 1997).

Nesse sentido, tanto na concepção de Hobbes como na de Rousseau o Estado tem origem num contrato social. Hobbes preocupa-se em proteger o homem dele próprio, a partir de preceitos racionais que culminam na constituição do Estado soberano (O Leviatã). O Estado é o depositário dos direitos dos homens conferidos mediante o consentimento do povo reunido:

“O fim último [causa final e desígnio dos homens (que amam naturalmente a liberdade e o domínio sobre os outros), ao introduzir aquela restrição sobre si mesmos sob a qual os vemos viver no Estado] é o cuidado com sua própria conservação e com uma vida mais satisfeita” (HOBBS, OS PENSADORES, 2000: 141).

Em Rousseau ao contrário de Hobbes o contrato não se origina na necessidade de proteger-se de si próprio, mas na necessidade de um legislador que opere as leis. O povo quer sempre o bem, mas nem sempre o vê, por isso é necessário um legislador. A lei é expressão da vontade geral e pela sua generalidade, impessoalidade e inflexibilidade de suavizar a maioria dos males inerentes ao homem. A soberania do Estado está diretamente ligada à soberania do povo e ao bem do povo.

Como definiu Max Weber, todo Estado se funda no *“monopólio legítimo da violência”* ou da patente do uso da força, tornando a política, *“o conjunto de esforços feitos com vistas a participar do poder e influenciar a divisão do poder seja entre Estados, seja no interior de um único Estado”* (Weber, 1976: 56). Essa correlação de forças aparece também em Platão (Os Pensadores, 2000), onde a política é comparada à submissão de uma tripulação de um navio ao seu capitão,

para dizer analogamente que a arte de governar é a arte de navegar ou de conduzir um barco.

Entretanto, a política não está ligada somente ao comportamento submisso dos governados, mas principalmente à arte de submeter dos governantes. De acordo com Serres (2000), para a submissão ser política ela deveria tornar-se, por força das circunstâncias, co-responsabilidade na conduta do barco. Para que o barco não afunde matando a todos, é necessário redimensionar o peso e auxiliar o timoneiro na condução do leme, "*adaptando-se, pois, em tempo real às condições que sem cessar o modificam*" (SERRES, 2000: 71).

A política, portanto, pode ser vista de duas formas, como duas interfaces da mesma moeda: a primeira interface, parafraseando com Serres (2000), como os interesses que atuam sobre o barco e que atuam sobre o obstáculo e que atuam sobre os próprios interesses, numa série de interações cruzadas. A segunda interface, como o conjunto de ações objetivas encetadas com a finalidade de equilibrar os interesses e manter o barco na superfície.

6.2 Políticas públicas

Pode-se afirmar que essa segunda interface da política consiste no que se convencionou denominar de políticas públicas, isto é, as ações do Estado ou das instituições estatais com o objetivo de solucionar ou administrar determinados problemas de interesse social e equilibrar a correlação de forças existentes na sociedade. São ações do Estado, destinadas a alocar e distribuir valores para a sociedade.

Gondim (1994: 12) alerta, no entanto, que "*o que constitui obrigação do Estado não é encarregar-se diretamente do provimento dos serviços públicos, mas, assegurar a todos, acesso universal a eles*". Dessa forma, políticas públicas

se definem como a forma pela qual o governo e as instituições públicas imprimem uma regulação sob determinados problemas de interesse público. São ações ou diretrizes que se transformam em referência para todos os cidadãos. São os resultados do agir político e do agir do Estado, (ético ou antiético) para equilibrar as correlações de forças na sociedade, no sentido de garantir que se cumpra, a finalidade da política, isto é o bem comum, ou metaforicamente, o equilíbrio do barco.

Contudo, não há ações se não houver primeiro uma vontade que as desencadeiem. E a vontade está intimamente ligada ao agir político, tanto no que se refere às motivações advindas das convicções, como naquelas provenientes da responsabilidade ética, conforme afirma Rousseau:

“Toda ação livre tem duas causas que concorrem em sua produção: uma moral, que é a vontade que determina o ato, e a outra física, que é o poder que a executa. Quando me dirijo a um objeto, é preciso, primeiro, que eu queira ir até ele e, em segundo lugar que meus pés me levem até lá. Queira um paralítico correr e não o queira um homem ágil; ambos ficarão no mesmo lugar. O corpo político tem os mesmos móveis. Distinguem-se nele a força e a vontade, esta sob o nome de poder legislativo e aquela, de poder executivo. Nada nele se faz, nem se deve fazer, sem o seu concurso” (ROUSSEAU: OS PENSADORES, 2000: 135).

6.3 Modelos de análise de políticas públicas

Mesmo havendo um certo consenso de que se tratam de “instrumentos de ação do Estado, a partir dos quais seus titulares definem formalmente as orientações, formas de controle, e de intervenção diante de determinados setores de atividades sociais” (Neves, 1993: 47), não há o mesmo consenso no

que se refere aos modelos de análise, bem como, da aplicação destes modelos na formulação de políticas públicas. A Análise de Política engloba um grande espectro de atividades, todas elas envolvidas de uma maneira ou de outra com o exame das causas e conseqüências da ação governamental. Assim, uma definição correntemente aceita sugere que a Análise de Política tem como objeto os problemas com que se defrontam os fazedores de política (policy makers) e como objetivo auxiliar o seu equacionamento através do emprego de criatividade, imaginação e habilidade.

Nesse sentido a análise de políticas públicas depende de uma série de disciplinas diferentes pelo fato de envolver diversos aspectos, e diversos vieses. Por esse motivo, são inúmeras as definições de políticas e inúmeros os modelos concebidos para analisá-la. Segundo DYE (1984), a análise de Política não pode resumir a entender as ações governamentais, mas é necessário conhecer suas causas e conseqüências, sem, no entanto restringir-se - como normalmente tem acontecido no Brasil segundo Frey (2000) - a uma análise das instituições e das estruturas de governo, mas buscando conhecer todas peculiaridades como, por exemplo, do comportamento político. Os estudos sobre políticas públicas, segundo Frey (2000), têm dado ênfase ou à análise das estruturas e instituições ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas, com caráter normalmente descritivo, dissociados dos macroprocessos e restringindo-se em geral a um único '*approach*' - enfoque - o que contraria a complexidade da realidade política e social.

Thomas Dye (1984) apresenta oito modelos de análises que objetivam traduzir e simplificar de forma conceitual alguns aspectos da complexa realidade das políticas públicas, bem como as peculiaridades do contexto das ações governamentais. Cada modelo focaliza aspectos distintos da política que permitem compreender as várias facetas intrínsecas nas políticas públicas. Vale lembrar que modelos são abstrações e como tal têm o objetivo de representar uma determinada realidade, vista sob um determinado viés: sistemas, elites,

instituições etc, no sentido de simplificá-la visando a sua compreensão. A aplicação de um modelo denota a opção por um viés que pela própria definição não garante uma compreensão completa do objeto de estudo, mas permite, por outro lado, um conhecimento parcial que se houver ciência da sua parcialidade e necessidade de ser agrupado a outros vieses, adquirem grande importância.

Nesse sentido, será discutido a seguir cada um dos enfoques separadamente relacionando-os à realidade empírica.

6.3.1 Institucionalismo

O primeiro Modelo de análise, apresentado por Thomas Dye, é o institucional ou institucionalismo, no qual a política considerada como produto institucional. Ou seja, as políticas públicas são oficialmente estabelecidas, implantadas e impostas por instituições, tais como o Congresso, a presidência, os estados, os tribunais, os partidos políticos, as agências estatais e assim por diante. Existe, portanto, uma íntima ligação entre políticas públicas e instituições governamentais. No modelo de análise institucional de políticas públicas, tem-se que a política só se transforma em política pública, após ser adotada, implementada e imposta por alguma instituição governamental. Esse modelo atribui às políticas públicas três características distintas dadas pelas instituições.

A primeira dessas características consiste na legitimidade que elas adquirem pelo fato de serem formuladas pelo governo possibilitando um caráter impositivo e de cobrança da lealdade dos cidadãos. A segunda característica consiste em que somente as políticas governamentais envolvem pela sua extensividade a todas as pessoas. E na terceira, de enfoque Weberiano, somente o governo monopoliza e detém a patente de legitimamente exercer a coerção na sociedade. Somente o governo pode legitimamente prender os violadores de suas políticas. Dessa forma, cabe ao governo cobrar a lealdade de todos os seus

cidadãos, bem como, de adotar políticas que governem a sociedade no seu processo de desenvolvimento.

A crítica ao modelo institucional consiste em que as análises nele balizadas, segundo Dye (1984), não têm dado muita atenção às ligações entre a estrutura das instituições governamentais e o conteúdo das políticas públicas, detendo-se geralmente nas especificidades das instituições governamentais - suas estruturas, organização, deveres e funções - sem indagar sistematicamente que essas especificidades e características institucionais são resultados de uma política. A abordagem institucional não precisa ser limitada ou descritiva, mas poderia, ao invés, indagar que relações existem entre os arranjos institucionais e o '*conteúdo das políticas públicas*', bem como, investigar essa relação.

No Brasil a abordagem institucional, de acordo com Frey (2000), perde sua força dando lugar à abordagem processualista, pelo fato de não estar consolidado em nossa sociedade a institucionalização e a prática da negociação. O rumo do país não é determinado pelos arranjos institucionais, mas, sobretudo, pelo poder exercido pelas elites políticas e econômicas, tornando-se necessária também, no que concerne à análise de políticas públicas, uma abordagem que considere as peculiaridades do comportamento político, como populismo, clientelismo ou patrimonialismo, por estes exercerem influência na definição das políticas públicas e descaracterizarem os arranjos institucionais.

6.3.2 Processualismo

O modelo processual ou processualismo tem como seu principal defensor Charles O. Jones (1978, apud. Dye, 1984), que defende que a política é o exercício da atividade política e o seu estudo consiste na identificação dos problemas ou demandas de responsabilidade governamental e formulação de alternativas para resolver esses problemas, através de debate público, de forma a legitimá-las e implementá-las.

Em outras palavras, envolve a organização de uma agenda política; a formulação de propostas; a aprovação nas instâncias legislativas, executivas e judiciárias. Ou seja, é uma espécie de planejamento ortodoxo, “a portas fechadas”, no qual a partir da identificação e seleção dos problemas mais importantes, procura-se identificar as demandas para a ação governamental.

A crítica ao enfoque processualista consiste em este se limitar à identificação, formulação e legitimação de políticas, sem preocupar-se com o seu conteúdo - quem ganha o que e por que. Acredita-se que estudando os processos políticos é possível conhecer também os conteúdos das políticas, sem pressupor, porém, que a mudança no processo de formulação de políticas públicas irá invariavelmente trazer mudanças no conteúdo das políticas. Portanto, o estudo dos processos políticos não necessariamente pode revelar o conteúdo das políticas.

O ponto chave da crítica ao processualismo está no fato de que não se consideram as possibilidades do elemento arranjos institucionais. O governo em geral constitui uma representação democrática da sociedade. Contudo, a sociedade atual é uma sociedade de organizações e cada organização representa uma constelação específica de interesses. De forma, que a legitimidade e efetividade de uma política deva necessariamente passar pelo atendimento às expectativas destas organizações. Parafraseando com Burkard (1999), a soma das expectativas, das necessidades, dos desejos etc. dos *stakeholders* é que define a visão e a razão de ser dos governos, a sua missão a ser atingida através de políticas públicas. No processualismo, contudo, procuram-se formular, implantar e avaliar políticas que atendam estas demandas sociais sem considerar o que Bryson (1989) denomina de o modelo dos interessados, os *stakeholders*.

6.3.3 Teoria dos grupos

Na teoria de grupos explicada e debatida por Thuman (1951, apud, Dye, 1984), a política é a busca de equilíbrio entre grupos. A política como disputa entre grupos para influenciar as políticas públicas. Cabe ao sistema político harmonizar e administrar os conflitos dos grupos, através de suas políticas, mediante o estabelecimento de regras, de negociações de forma que os acordos estabelecidos sejam cumpridos. A política pública deve ser o resultado, o equilíbrio alcançado entre os grupos, ao mesmo tempo em que tem a função de equilibrar os interesses. São os grupos que elegem e influenciam nas decisões dos legisladores - senadores, deputados e vereadores - assim como dos eleitos no executivo - presidente, governadores e prefeitos. Os partidos são as coalizões de grupos - embora no Brasil, em muitos casos, funcionem como "vitrines" ou "out-dors" políticos.

A política, na teoria dos grupos, é vista como estando constantemente respondendo a pressões de grupos, e buscando por meio de negociações e acordos responder as demandas dos grupos influentes. Um exemplo, de leitura a partir da teoria de grupos, são as negociações no congresso nacional e assembleias estaduais para compor as mesas diretoras, bem como, os próprios cargos executivos. Nessas negociações o que estava em jogo não eram as competências para o exercício dos cargos, mas, os interesses dos grupos envolvidos em relação ao rateio dos cargos distribuídos de acordo com a influência e tamanho dos grupos.

A teoria dos grupos - em sociedades como a brasileira - pode estar, portanto, intimamente ligada com a teoria das elites - detalhada abaixo - pelo fato da influência dos grupos ser determinada - segundo seus formuladores (Dye e Harmon, 1981, apud. Dye, 1984) - por seu tamanho, riqueza, poder organizacional, liderança, acesso aos formuladores de decisões e coesão interna,

que se não são todas características das elites o são ao menos no que tange a riqueza e acesso aos tomadores de decisão.

Deve-se destacar, também, que o principal elemento aí presente é o *“confronto de interesses de grupos e classes cujo objeto é a reapropriação de recursos extraídos dos diversos seguimentos sociais, em proporção distinta, através da tributação”* (abranches, 1987. Apud. Lodovici & bernareggi, 1992: 29). A abordagem sobre políticas públicas deve necessariamente levar em conta que se tratam de questões relativas ao processo de intermediação de interesses dos grupos privados frente às agências estatais encarregadas de sua elaboração e implementação. (BERNAREGGI, 1992).

6.3.4 Teoria da elite

Na teoria da elite, as políticas configuram-se como preferências de elites. A política é determinada e exercida por uma elite e não para e pelo povo. Não há representação do povo, mas apenas da elite e as políticas públicas refletem os interesses, as demandas e os valores elitistas. As mudanças nas políticas públicas são sempre de caráter incremental sem grandes impactos, ou seja, predomina o conservadorismo. As políticas públicas são modificadas com frequência, mas raramente substituídas. O elitismo, entretanto, não significa que as políticas públicas serão necessariamente contra o bem-estar das massas, mas apenas que a responsabilidade por esse bem-estar repousa nos ombros das elites e não das massas.

Na teoria da elite, ocorre o mesmo que no processualismo, que é a falta da reflexão sobre o horizonte no qual o Governo atua e de onde surgem as demandas por políticas públicas. Embora tacitamente as políticas públicas devam responder as demandas sociais advindas de todos os grupos da sociedade, estas demandas não são resultados de arranjos entre os *stakeholders* e a sua formulação, implementação e avaliação não são feitas com base nos interesses

negociados entre os grupos, mas no interesse de grupos restritos oligárquicos que detém o poder.

A base da teoria elitista está na suposta apatia do povo que não sabe fazer outra coisa que ser dominado. Nas democracias atuais pode-se dizer que a dominação das massas pelas elites não só se dá através do poder econômico, como também pelo controle político, que na maioria dos casos descende do próprio poder econômico. Ou seja, tendo o poder econômico é mais fácil aparecer como um líder carismático, por exemplo, mas não só, em nossas sociedades também tradicionalmente isso ocorre, de forma que já pode ser considerado legal, portanto racional (WEBER, 1979).

No que se refere às eleições, estas possuem apenas um valor simbólico, onde o povo pode desempenhar algum papel que por sua vez o liga ao sistema político. Contudo, as decisões políticas têm apenas, na melhor das hipóteses, uma relação indireta com o exercício do voto pelas massas. Na nossa realidade, um indivíduo adquire o poder de decisão política, *“mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor”*. Embora pressuponha um certo nível de liberdade, na realidade atual o cidadão à “grosso modo”, deve limitar-se a escolher entre os candidatos menos ruins nas eleições (SCHUMPETER 1961: 346).

O pessimismo de Schumpeter se deve, sobretudo, a idéia de competição implementada na política e que tem base na competição econômica cujas associações (partidos e coligações), não são feitas pelo ideário comum, mas pelo objetivo de se ganhar as eleições e governar. O poder do povo está apenas em eleger ou não eleger mais, um determinado candidato. As questões como do “bem comum” e do “interesse nacional” em cujas concepções pressupõem cidadãos preocupados uns com os outros, e ao mesmo tempo com a coletividade como um todo, não são intrínsecos aos cidadãos das sociedades atuais. O princípio da democracia, em nossa sociedade, é o governo ser entregue àqueles que nas eleições contaram com o apoio da maioria. E sua essência tem como forte

constituente a concorrência, que permite que o povo possa aceitar ou recusar seus governantes. “...a democracia é o governo dos políticos” (SCHUMPETER, 1961: 346).

A aplicação dessas idéias leva-nos a concluir que se trata de um grande jogo de interesses, onde cabe ao político negociar bem os votos, seja no parlamento que os pleiteados dos eleitores, da mesma forma como os administradores negociam suas mercadorias. E isso traz um problema que é o da qualidade dos políticos profissionais que se tornam *estadistas* amadores: “o método democrático cria políticos profissionais, a quem transforma em administradores e estadistas amadores”, Schumpeter (1961: 350). Isso porque não são selecionados entre a população, mas entre os que estão dispostos a começar uma política.

A democracia que deveria ser um meio, na sociedade brasileira, se manifesta como um fim. O máximo que o povo pode fazer é mudar de candidato, mas mesmo assim continua mantendo uma elite que se reveza no poder, porque o povo apático não é capaz de fazer mais que isso e, portanto, as elites dominam não porque se impõem, mas porque vencem a concorrência, onde ganham os ‘melhores’. Uma leitura como a de Schumpeter parece mais que uma teoria, parece uma leitura da realidade brasileira, retratando bem a nossa democracia, sobretudo, nos pontos da concorrência, da dominação pelas elites e da incompetência para administrar a coisa pública.

6.3.5 Racionalismo

A política sob a análise do racionalismo deve resultar no maior ganho social. A política é racional quando o seu ganho social é maior que os seus custos. A prioridade está em escolher as opções que representam simultaneamente maior ganho e menor custo. Trata-se de um cálculo entre ações e conseqüências, não necessariamente de cunho econômico - monetário. Os cálculos envolvidos

são todos os valores sociais, culturais, econômicos, políticos e mais recentemente pode-se incluir também ambientais. São valores que nem sempre podem ser medidos em termos monetários. O que torna necessário conhecer, segundo Dror (1999): as preferências valorativas da sociedade; as alternativas disponíveis de políticas; as conseqüências dessas políticas; as razões dos seus custos/benefícios; a sua eficiência. Essa racionalidade pressupõe que as preferências valorativas da sociedade podem ser conhecidas e ponderadas nas suas peculiaridades e totalidade possibilitando assim a conciliação das inúmeras variáveis.

6.3.6 Incrementalismo

No incrementalismo, a política é concebida como variações sobre o passado. Formulado por Lindblom (1981), o incrementalismo é um modelo de continuidade, conservador, sem grandes transformações, mas apenas de mudanças incrementais. É uma crítica ao modelo racional tradicional (Racionalismo) e a impossibilidade de avaliar e ponderar periodicamente as preferências valorativas da sociedade, nem os custos e benefícios das políticas baseados em informações relevantes que permitam escolher a alternativa mais adequada. O modelo incremental reconhece a natureza nada prática da formulação 'absolutamente racional' de política e descreve um processo mais conservador de formulação de decisões. O continuísmo e o caráter incrementalista nas políticas se justifica, segundo Lindblom (1981), por quatro razões ou pressupostos: os tomadores de decisão não dispõem de tempo hábil, recursos e capacidade preditiva para pesquisar todas as alternativas, ponderá-las e prever todas as conseqüências de cada alternativa; é mais seguro continuar com programas conhecidos legitimando-os do que a incerteza de programas completamente novos cujas conseqüências não podem ser previstas; foram feitos investimentos de toda a ordem nos programas anteriores e uma mudança radical, além de requerer novos investimentos, pode resultar no não aproveitamento dos investimentos anteriores; é mais fácil buscar acordos para pequenas mudanças

de ordem incremental do que com transformações mais fundamentais, evitando assim grandes discussões e conflitos políticos.

6.3.7 Teoria dos jogos

A política, segundo a teoria dos jogos, é uma escolha racional em situações competitivas. A teoria dos jogos é um modelo abstrato e dedutivo de formulação de políticas, que não descreve como as pessoas de fato tomam decisões, mas sim como procederiam, ao tomarem decisões em situações competitivas, se elas fossem inteiramente racionais. A base da teoria dos jogos são as decisões racionais tomadas de forma a antever o próximo movimento do concorrente (jogador) e a interdependência. O resultado depende do que os dois fizerem, cada um tem que tentar prever como o outro se comportará. A teoria dos jogos é, sobretudo, aplicável nas relações internacionais em situações estratégicas (DYE, 1984).

6.3.8 Teoria sistêmica

Na teoria sistêmica a política é um produto do sistema. O sistema político é o conjunto de estruturas e processos inter-relacionados, que oficialmente exercem as funções de alocar valores pela sociedade, e as políticas públicas são o seu resultado, ou seja, seus *outputs*. Na teoria sistêmica as políticas públicas são, portanto, um produto do sistema político, que por sua vez, é o conjunto de instituições e atividades na sociedade. Políticas públicas podem ser vistas ainda como a oficialização das demandas sociais que uma vez absorvidas pelos poderes públicos resultam nas ações com objetivo de atendê-las. São ainda, segundo Easton (1965), respostas de um sistema político a forças advindas do contexto social (sócio-político-econômico-ambiental etc), os *inputs*, que são recebidos tanto na forma de demandas como de apoio. Demandas quando determinados grupos agem para influenciar as políticas públicas. Apoio quando as políticas são aceitas e legitimadas pelo cumprimento das leis, sobretudo tributárias. As

políticas públicas têm grande poder de influenciar o contexto social modificando-o e alterando suas demandas, bem como, o próprio sistema político.

Os oito modelos apresentados sintetizam o conceito de política pública e apresentam-na como uma constante relação entre a dimensão institucional e a dimensão processual resultando no conteúdo das políticas a serem implementadas. Desse modo, pode-se concluir com a lição de que para compreender e implementar uma política é necessária uma abordagem que não se limite apenas ao conteúdo das políticas públicas (*'policy'*), mas que evidencie também a importância, tanto da dimensão institucional (*'polity'*), como da dimensão processual (*'politics'*).¹ Ou seja, nenhuma das três abordagens pode isoladamente compreender a realidade política de forma satisfatória, na medida em que existe uma *"interdependência recíproca entre as instituições políticas, os processos políticos e os conteúdos concretos das políticas"* (FREY, 2000: 247).

A abordagem institucional, contudo, tem 'importância proeminente' "por estar relacionada, ao mesmo tempo, com as perspectivas de 'policy' e de 'polity' e pela suposição de estruturas institucionais ('polity') influenciarem em ambas" (scharpf, 1985: 165. Apud. Frey, 2000: 247). Em outras palavras, pressupõe um conjunto complexo de inter-relações envolvendo os órgãos legislativos, executivos e judiciários, assim como todos aqueles que de uma maneira ou de outra exercem influências sobre esses poderes. Tornou-se importante reunir elementos teóricos sobre a política, bem como, discorrer sobre os modelos conceituais de análise que certamente são de grande utilidade pela capacidade de ordenar e simplificar a vida política, considerando as suas várias nuances para que se possa refletir e compreender os entrelaçamentos e peculiaridades sem, no

¹ O conteúdo das políticas corresponde ao conceito em inglês *'policy'* que quer dizer, orientação política, programa de ações, diretrizes. Essa conceituação, usada na ciência política, traz ainda duas outras diferenciações que são; *'polity'* referindo-se à forma, organização, sistema de governo, bem como à estrutura institucional do sistema político-administrativo. E a *'politics'* que se refere aos processos políticos (Frey, 2000).

entanto, cair numa demasiada simplificação, ou ilusão de que a aplicação de apenas um dos modelos possa dar conta de retratar a realidade multifacetada da vida política.

Nesse sentido, tornou-se importante reunir elementos teóricos sobre a política, bem como, discorrer sobre os modelos conceituais de análise que certamente são de grande utilidade pela capacidade de ordenar e simplificar a vida política, considerando as suas várias nuances para que se possa refletir e compreender os entrelaçamentos e peculiaridades sem, no entanto, cair numa demasiada simplificação, ou ilusão de que a aplicação de apenas um dos modelos possa dar conta de retratar a realidade multifacetada da vida política.

6.4 Arranjos institucionais

Em termos de aplicação prática, parece claro que para implementar políticas que correspondam às necessidades e expectativas da sociedade, é preciso que este processo contemple arranjos institucionais que envolvam as esferas do Estado, do mercado e da sociedade civil e que esses arranjos sejam processos de negociação, no sentido de promover ações e políticas públicas resultantes de acordos objetivando a solução dos problemas sociais, e não apenas no plano das elites políticas.

Arranjos institucionais se definem, assim, como um conjunto de inter-relações de segmentos das esferas da Sociedade - Estado, Mercado e Sociedade Civil - e normas legislativas, têm a finalidade de levantar macro-problemas e apontar macro-soluções, considerando consensos e conflitos existentes entre estes segmentos envolvidos. Essas esferas institucionais, mesmo se ainda possuam ambigüidades quanto ao caráter público do problema, ora se complementando, ora se interpondo, devem ser vistas como potenciais criadores que enriquecem o processo de negociação. São essas esferas que legitimam os processos participativos e que conseqüentemente possibilitam, o surgimento de

questões estratégicas negociadas, que são necessariamente diferentes da soma de interesses (SAMPAIO, 1996).

Os arranjos institucionais, *“devem ter capacidade e autoridade de elaborar, implementar, acompanhar, avaliar e, acima de tudo, coordenar as ações de pelo menos um grupo de organizações, grupos informais e de pessoas que atuam no espaço ou em um determinado setor”* (Souto Maior, 1996; segundo, Sampaio, 2000: 63). São em última instância, ações, processos e instituições políticas, com objetivo de gerar políticas públicas, ou ações advindas da conciliação de interesses diversos.

Um exemplo importante de arranjo, motivado pela natureza e complexidade dos problemas ambientais, é a Agenda 21. Em todos os níveis, - o local, o estadual, o nacional e o global - a Agenda 21 é um arranjo que a partir da conciliação de interesses diversos busca construir uma agenda política:

Como consta do próprio documento da Agenda 21 brasileira, mais que um documento, a Agenda 21 é um processo de planejamento participativo que busca a partir da análise ambiental² do espaço-tempo³, estadual, regional e/ou municipal, planejar o futuro de forma sustentável. Esse processo de planejamento deve envolver todos os atores e esferas sociais na discussão dos principais problemas e na formação de parcerias e compromissos para a sua solução a curto, médio e longo prazo. A análise é o encaminhamento das

² A análise ambiental, na linguagem do Planejamento Estratégico, se divide em ambiente interno e externo. No ambiente interno são listados os pontos fortes e fracos da organização, e no ambiente externo as ameaças e oportunidades cuja organização esta sujeita. A partir da análise ambiental que são formuladas as demandas - as questões estratégicas ou os problemas mais urgentes -, bem como as ações com objetivo de resolvê-los.

³ O tempo não é completamente isolado e independente do espaço, mas sim que eles se combinam, para formar um elemento espaço-tempo, isto é, o espaço interage com o tempo, um modificando o outro (HAWKING, 1998).

propostas para o futuro devem ser feitas dentro de uma abordagem integrada e sistêmica das dimensões econômica, social, ambiental e político-institucional. Em outras palavras, o esforço de planejar o futuro, com base nos princípios de Agenda 21, deve ser caracterizado pelos compromissos pactuados entre todos os atores, visando garantir a sustentabilidade também dos resultados" (AGENDA 21 BR).

Agenda 21 não é apenas uma Agenda Ambiental e sim uma Agenda de Desenvolvimento Sustentável, onde, evidentemente, o meio ambiente é uma consideração de primeira ordem, como o homem também o é. O enfoque desse processo de planejamento não é restrito às questões ligadas à preservação e conservação da natureza, mas sim a uma proposta que rompe com o planejamento dominante nas últimas décadas com predominância do enfoque econômico. Ou seja, a Agenda 21 procura traduzir em ações o conceito de desenvolvimento sustentável. Considera, dentre outras, questões estratégicas ligadas à geração de emprego e de renda; à diminuição das disparidades regionais e interpessoais de renda; às mudanças nos padrões de produção e consumo; à construção de cidades sustentáveis; à adoção de novos modelos e instrumentos de gestão.

Em termos das iniciativas, a Agenda 21 coloca nos Governos a prerrogativa e a responsabilidade de deslanchar e facilitar o processo de implementação em todas as escalas. Além dos Governos, a convocação da Agenda visa mobilizar todos os segmentos da sociedade, chamando-os de "atores relevantes" e "parceiros do desenvolvimento sustentável".

Essa concepção processual e gradativa da validação do conceito implica assumir que os princípios e as premissas que devem orientar a implementação da Agenda 21 não constituem um rol completo e acabado: torná-la realidade é antes de tudo um processo social no qual os atores pactuam paulatinamente novos

consensos e montando uma Agenda possível rumo ao futuro que se deseja sustentável, seja em termos ambientais, econômicos e sociais. A Agenda 21, pelo processo que representa, garante ainda a sustentabilidade política, baseada nos pactos que proporcionam arranjos e questões estratégicas negociadas, que devem servir de base para a formulação de políticas públicas.

A questão ambiental nas indústrias catarinenses e a sua correlação com as políticas públicas

Muitos têm sido os trabalhos que analisam e consideram, praticamente inexistente uma política pública ambiental em Santa Catarina. Dentre estes trabalhos destacam-se as análises feitas por Borinelli (1998) e Massignan (1995), que somados compreendem o período de 1975 a 1994.

Borinelli (1998: vii), por exemplo, 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”*.

A questão ambiental, segundo Borinelli (1998: 217), jamais foi ingrediente ativo do projeto político das elites em Santa Catarina, sendo mantido, portanto, na marginalidade. *“O aparato do meio ambiente, em quase todos os governos, ocupou uma posição subalterna e isolada na estrutura administrativa estadual”*.

Essa afirmação se confirma nos próprios planos de governos cuja questão ambiental é questão periférica que raramente assume o centro das propostas, geralmente com fins eleitoreiros.

A exemplo de Borinelli (1998), Massignan (1995) através de um recorte temporal (1975 - 1994), demonstra que a política ambiental do Estado de Santa Catarina não tem feito frente aos inúmeros problemas existentes relativos à conservação do meio 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 ao controle da poluição, sem que haja quaisquer programas mais voltados para a educação, conscientização ou incentivos voltados para a adequação das indústrias.

Essa afirmação se confirma ainda, ao tomar-se como exemplo as instituições chaves no controle ambiental em Santa Catarina, como a FATMA - Fundação Estadual do Meio Ambiente - e a SDM - Secretária de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. A FATMA, responsável pela execução de políticas públicas ambientais, tem suas ações resumidas basicamente na autuação e aplicação de multas periódicas, sem um trabalho mais amplo de orientação e educação ou mesmo pressão, que mude efetivamente a conduta dos atores envolvidos. A SDM, por sua vez, principal órgão de gestão e implementação de políticas, opera sem qualquer integração com a indústria e com a própria FATMA.

Nas consultas feitas a FATMA e a SDM, constatou-se a total inexistência de programas em execução voltados para gestão ambiental na indústria. O que predomina é a precariedade pela falta de recursos materiais e humanos que forneçam as condições de efetivamente cumprir sua função de controlar e fiscalizar, ou de planejar no caso da SDM.

Essa realidade é também expressão da crise do modelo de instrumentos formulado às pressas na década de 70, que ao invés de implementar políticas de gestão visando o desenvolvimento de um modelo industrial adequado ambientalmente, se limita a autuar e multar os infratores, ainda assim de forma precária. Ao invés de difusores de padrões de qualidade ambiental como pretende a legislação, estes instrumentos contribuem decisivamente para a informalidade e descaso no que se refere à questão ambiental na indústria.

Essas características, portanto, condicionam e dificultam o atendimento das demandas ambientais, que mais recentemente têm surgido, na maioria dos casos, do próprio mercado, mas que dependem de soluções que extrapolam os limites, produtor-consumidor, envolvendo uma escala sócio-econômica e política. O mercado, por contingência ou natureza das relações estabelecidas entre as variáveis que o compõem, depende de políticas integradas de desenvolvimento econômico, ambiental e social, com ações articuladas, que são próprias de políticas públicas. Pela ausência histórica de procedimentos desse tipo, agravaram-se as inadequações em instalações e monitoramento de indústrias com forte impacto ambiental determinadas não por uma política voltada para o bem comum, mas pelos interesses de grupos econômicos que pela característica clientelista do Estado, exercem sua influência determinando o rumo e o conteúdo das políticas.

Nesse sentido, em Santa Catarina os exemplos são muitos, a começar pela própria distribuição dos parques industriais em nosso Estado, situados ou em fundo de vales como no caso da região de Joaçaba e Blumenau ou áreas de mangues como Joinville, Guaramirim e Jaraguá, mas que remontam períodos que não havia a consciência acerca das conseqüências da destruição do meio ambiente. Porém, pela sua atualidade e, portanto, já num contexto em que as questões ambientais vêm sendo exaustivamente debatidas ganha importância o exemplo de São Francisco do Sul e a instalação da USINOR na Ilha de Babitonga, envolvendo questões como água, empregos, poluentes, mas que pelos depoimentos da comunidade teve como critério único para sua instalação o atendimento de interesses econômicos que não são efetivamente os da comunidade de São Francisco do Sul, mas o atendimento dos interesses de grupos restritos.

Essa conclusão se extraiu do manifesto da sociedade civil organizada, de São Francisco do Sul, representada pelas ongs e associações, que afirmam não se

opor ao desenvolvimento ou o progresso da região, mas que esse desenvolvimento deve ser planejado levando em consideração a vulnerabilidade dos ecossistemas da região, bem como, os fatores sociais, econômicos e culturais que fatalmente serão afetados, conforme se lê no próprio manifesto (dossiê) publicado pelas entidades, intitulado “Desenvolvimento sim irresponsabilidade não” e que do qual transcrevemos as considerações finais:

“A comunidade francisquense representada pelas ongs: ameca, itaguassurf, colonia 72, appse, edchsf, acea, acarai, amap, aap, e interessados na preservação da vida e do meio ambiente, não são contra o desenvolvimento ou o progresso da região - nem mesmo da ilha encantada de SFSUL (SC) - santuário ecológico, que já possui problemas ambientais ocasionados pelo estancamento da poluição de Joinville - na baía de babitonga; representada pela irresponsável atuação do poder público, na década de 30, quando na construção do famigerado “Canal Do Linguado” - da falta de esgotos 80 % das comunidades de s.f.s. (sc) principalmente nas praias, além do descarte de efluentes de sulfeto e fenóis efetivados pela Petrobrás, durante extenso período - o que contaminou o lençol freático e o manancial da bacia do rio acarai e lagoa do capivaru. As ongs não podem ser transformadas em bodes expiatórios da impotência dos governos municipal - estadual - federal, que prometeram água em abundância, energia, gás e outros benefícios; sem terem em mãos, estudos que dessem sustentação a compromissos assumidos com a empresa francesa . Mais uma vez o povo não pode pagar pelos erros dos governantes. Nosso direito à vida, à água e ao ar - é inalienável e inegociável. Desenvolvimento sim - irresponsabilidade -

*não"! (ONG's E ASSOCIAÇÕES CIVIS DE SÃO FRANCISCO DO SUL
In: JORNAL DOS MUNICÍPIOS, FEV. 2003)*

Esse pequeno texto serve para exemplificar o rumo e as prioridades governamentais no que se refere à questão ambiental, bem como, evidencia que a qualidade do meio ambiente, que é de interesse coletivo, vem sendo historicamente subjulgado e colocado em segundo plano em favor de interesses econômicos agravados pela prática do clientelismo e de uma visão essencialmente de cunho econômico por parte das esferas governamentais.

As políticas públicas, que teoricamente são ações ligadas à idéia de mediação e negociação de interesses diversos (Truman, 1951, apud. Dye, 1984), em favor do bem comum, permanecem ainda no plano teórico e não levaram a ações que sejam resultantes de um processo de negociação e mediação dos interesses dos vários grupos da sociedade. Isso se deve porque - mesmo estando em uma sociedade democrática - antes de formular políticas públicas, o Estado não buscou construir arranjos com os grupos de interesse de forma a permitir que as suas ações pudessem corresponder às necessidades e expectativas desses grupos. Acredita-se que a implementação efetiva de políticas públicas só é viável com a concordância e apoio da maior parte dos setores sociais, através da construção de arranjos institucionais (FERNANDES e SANT'ANNA, 2002a. 2002b).

7.1 A postura da FIESC no atual contexto e as ações do IEL

A partir do contexto acima descrito, buscou-se junto às entidades industriais (FIESC, IEL), compreender como vem se dando a adequação das indústrias catarinenses às novas exigências ambientais, bem como, qual tem sido o papel do Governo e das políticas públicas, para que essa adequação ocorra.

Embora no discurso, a relação entre Estado e setor produtivo deva pautar-se por uma necessária parceria para enfrentar os desafios da competitividade no mercado globalizado (Borinelli, 1994), partiu-se do pressuposto que existe um vácuo nessa relação de parceria no que tange as questões ambientais.

Esse pressuposto se confirma já no histórico da extensa agenda de fóruns, workshops, seminários promovidos pelo IEL/SC a partir de 1994, envolvendo inúmeras entidades empresarias, governamentais e da sociedade, que em meio aos problemas ambientais em Santa Catarina, perguntavam-se: quem era responsável pelo que? A resposta a essa questão era que no que se refere ao meio ambiente em Santa Catarina, tratava-se de “terra de ninguém”, denotando não só a existência de graves problemas gerados pela produção industrial, mas, também um total descaso para com esses problemas por parte do poder público (DOZOL 2002: 76).

Atualmente essa realidade não se revela diferente conforme apontam as próprias entidades empresariais. Nas falas, dos membros do IEL entrevistados, sobre as ações do governo é consenso que existe a falta de um projeto para o Estado que incentive a viabilização de um modelo produtivo mais sustentável e mais competitivo. Os órgãos ambientais, segundo os entrevistados no IEL, não têm estrutura e são altamente burocráticos e lentos. E os projetos conjuntos com as empresas vão parar, na maioria das vezes, na “gaveta”, conforme afirma um dos consultores do IEL.

Diante desse contexto de evidente ausência do poder público, no que se refere aos problemas ambientais na indústria, e na busca de alternativas também justificáveis em termos econômicos, mas que amenizassem o quadro de poluição gerada pelas indústrias, surgiu em 1999 o Programa de Produção mais Limpa, implementado nas indústrias catarinenses pelo IEL/SC.

7.2 O IEL e o Programa de Produção mais Limpa

As ações promovidas pela FIESC, no que tange a questão ambiental, se dão, sobretudo, através do Instituto Euvaldo Lodi de Santa Catarina - IEL/SC, implantado na Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina - FIESC em 1970, na forma de entidade civil de direito privado sem fins lucrativos e reestruturado em 1994, tornando-se agência privada de desenvolvimento industrial tecnológico, com a missão de capacitar a indústria catarinense no sentido de fortalecer e ampliar a sustentabilidade e competitividade do setor produtivo, disponibilizando conhecimentos estratégicos.

Conforme destaca Dozol (2002), as ações do IEL/SC têm sido centradas especialmente nas seguintes áreas: tecnológica: modernização e capacitação; gestão: competitividade e informação; financeira: financiamentos e incentivos em prospecção e divulgação; desenvolvimento de projetos: captação de recursos e novos empreendimentos; meio ambiente: eficiência e desenvolvimento sustentável; Universidade-indústria: interação e transferência de tecnologia.

O Programa de Produção mais Limpa teve início após uma experiência bem sucedida em uma empresa catarinense, a Metalúrgica Criciumense Ltda - MECRIL (IEL/SC, 2002). A metodologia da Produção mais Limpa, já aplicada em várias regiões do Brasil e do mundo, consiste em várias etapas, a começar por um diagnóstico que visa levantar de onde vêm os resíduos e as emissões, passando por um planejamento de ações corretivas objetivando prevenir e reduzir emissões na fonte, bem como, otimizar processos que conseqüentemente levam também á diminuição de custos associados á produção. A proteção ambiental é colocada como parte integrante de todo o processo produtivo em todos os seus níveis e com a participação de todos. A redução do consumo de materiais e energia visa, além de trazer resultados na melhoria do desempenho ambiental, trazer também melhores resultados em termos econômicos. Segundo o IEL, são

esses os resultados que efetivamente interessam às empresas no contexto do capitalismo.

7.2.1 Programa de Produção mais Limpa

O Programa de Produção mais Limpa do IEL/SC, portanto, consiste na aplicação de procedimentos que evitem desperdícios e geração de resíduos nocivos ao meio ambiente nos processos produtivos. Trata-se de uma estratégia econômica, ambiental e tecnológica, integrada aos processos e produtos das empresas, voltada para as indústrias de Santa Catarina (IEL/SC, 2002).

O programa baseia-se no pressuposto de que procedimentos mais eficientes trazem como consequência a melhoria dos processos produtivos, do projeto do produto e a incorporação de Tecnologias Limpas, que atuam na minimização de poluentes ambientais envolvendo novas concepções de máquinas e adaptações ou substituição de equipamentos. As empresas que adotam a Produção mais Limpa e Tecnologias Limpas podem reduzir significativamente seus custos e assim tornarem-se mais competitivas (IEL/SC, 2002).

A metodologia aplicada no programa é originária da UNIDO (Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social) e da UNEP (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente). A Implementação se dá através de consultoria prestada pelo Núcleo de Produção mais Limpa que implementa a metodologia através de treinamentos para um Ecotime; Balanço de massa no processo produtivo; Identificação de oportunidades de melhorias; Planos de ação. Ao final deste trabalho, a empresa deveria aumentar a sua eficiência no uso de matérias-primas, água e energia, pela redução e reciclagem dos resíduos gerados nos processos de produção (IEL/SC, 2002).

Os principais benefícios, segundo o IEL/SC (2002), são os ganhos financeiros, obtidos pela otimização dos processos produtivos através da melhor utilização da matéria-prima, água, energia e da não-geração de resíduos; adequação à legislação ambiental, colaborando para o bem-estar das comunidades local e global; facilitação nas etapas na implantação do Sistema de Gestão Ambiental para certificação ISO 14001; aumento da competitividade através da redução de custos de produção; utilização do marketing ambiental para consolidar uma imagem positiva no mercado; redução do impacto ambiental pela reciclagem dos efluentes e resíduos; fornecimento de subsídios para a formulação de políticas de desenvolvimento industrial.

Segundo o IEL/SC em apenas dois anos de atividades, o Programa Produção mais Limpa/Tecnologias Limpas já atendeu a vinte e cinco indústrias do Estado de Santa Catarina, com resultados sensivelmente positivos tanto em termos econômicos como ambientais, tanto que esse sucesso possibilitou a criação de um Núcleo de Produção mais Limpa no Sistema FIESC, em parceria com o SEBRAE.

Além de contribuir para a competitividade das empresas catarinenses, o Programa de Produção mais limpa visa estimular também o desenvolvimento da produção científica local, uma vez que conta com um corpo de consultores veiculados a UFSC. O Núcleo de Produção mais Limpa é resultado de parceria entre o Sistema FIESC, Confederação Nacional da Indústria (CNI), Centro Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS) e SEBRAE Nacional e está voltado para grandes, médias, pequenas e micro empresas do setor produtivo (IEL/SC, 2002).

Dentre as experiências de maior sucesso na aplicação do Programa Tecnologias mais Limpas é destacado pelo IEL/SC o caso *da Electro Aço Altona conforme o depoimento que se segue:*

“A metodologia atuou sobre 15 oportunidades de otimização identificadas durante o processo, englobando os setores de Engenharia, Administração, Moldagem, Aciaria, Acabamento e Usinagem. Em todas as áreas de aplicação da ferramenta, os ganhos auferidos já no primeiro ano foram expressivos. (...) Os ganhos e benefícios ambientais mostraram-se igualmente marcantes. (...) Estou entusiasmado com os resultados alcançados, os quais superaram em muito nossas expectativas mais ambiciosas e otimistas. Por isso, eu me sinto plenamente à vontade para indicar o IEL/SC como parceiro de grande eficiência na aplicação da Produção Mais Limpa. E isso é tanto mais verdadeiro quanto já nos dispomos a implantar na Electro Aço Altona, também em conjunto com o Instituto Euvaldo Lodi, nosso Sistema de Gestão Ambiental, com vistas à certificação ISO 14001. A Produção Mais Limpa simplesmente preparou todo o caminho, montou toda a infra-estrutura necessária para podermos dar esse passo fundamental para o sucesso dos produtos Altona no mercado”. (ALCÂNTARO CORRÊA, SUPERINTENDENTE DA ELECTRO AÇO ALTONA S. A)

7.3 O apelo à competitividade

As ações no sentido de incentivar a inserção da variável ambiental na indústria catarinense, efetivadas pela FIESC/IEL, resultam da percepção de que a questão ambiental é uma questão estratégica também em termos econômicos. Isto é, há sempre vantagens econômicas intrínsecas na postura proativa em relação ao meio ambiente. Nesse sentido, o Programa de Produção mais Limpa, embora seja uma ferramenta voltada para a melhoria do desempenho ambiental, vem sendo implantado nas indústrias com ênfase, sobretudo, nos seus resultados

e benefícios econômicos. O foco está sempre na competitividade e o meio ambiente é colocado como estratégia de mercado.

Segundo os membros da FIESC/IEL: *“os empresários não estão sensíveis muitas vezes sequer aos apelos de base tecnológica, muito menos em relação à apelos puramente ambientais, portanto, o apelo deve ser econômico”*.

Em Santa Catarina, configuram-se duas realidades distintas no que se refere à adequação e consciência acerca das questões ambientais (ou das suas implicações econômicas) na indústria. Num primeiro caso estão as indústrias de grande porte, que não só têm procurado inserir a variável ambiental nos seus processos produtivos através de Sistemas de Gestão Ambiental e de certificações da série ISO 14000, como têm exigido que seus fornecedores também o façam. Segundo os dados do IEL e FIESC, essas empresas vêm se adequando cada vez mais em termos ambientais, sobretudo, por duas razões: primeiro por uma demanda do mercado internacional; segundo, pela exigência dos órgãos de controle ambiental, que na sua precariedade ainda conseguem exercer algum tipo de pressão, através de mecanismos de comando e controle. Essa adequação, entretanto, restringe-se apenas ao âmbito das grandes empresas que buscam vantagens competitivas e não se dá por uma consciência do empresariado em relação ao meio ambiente, conforme afirma um dos entrevistados:

“O empresário com mais visão já aderiu ao cumprimento da legislação e a busca da diminuição da poluição, mas esse é o grande empresário. As grandes empresas - multinacionais - já sabem o que têm que fazer. Ou já estão certificadas ou já possuem um SGA, contudo não consideram ainda a questão ambiental algo prioritário” (CONSULTOR DO IEL).

Dessa forma, permanece sempre a mesma racionalidade, cujo fator econômico é o fator determinante em qualquer tomada de decisão. O que

implica que a proteção ambiental só se torna parte das estratégias das empresas se possibilitar ganhos econômicos. E ganhos econômicos podem significar, em muitos casos, no mercado globalizado, e para empresas exportadoras, deixar de perder, por estar adequado ambientalmente.

Essa postura se traduz no que Porter (1996), denomina de estratégia e que se traduz na criação de compatibilidade entre as atividades da empresa, bem como da integração entre essas atividades, com seu meio, com vistas a dar sustentabilidade à própria empresa.

É o que em outras palavras é expresso em documento, intitulado "O Desafio da Indústria" produzido pela FIESC no sentido de compor a Agenda 21, destacando a necessidade de se implementar nas indústrias, além de soluções de curto prazo visando o aumento da competitividade, uma visão de longo prazo incluindo as variáveis sócio-ambientais - associadas ao conceito de desenvolvimento sustentável. Estas variáveis, segundo FIESC (2002), vêm nos últimos anos se tornando um diferencial competitivo devido a crescente conscientização da população e, portanto, deve passar a fazer parte das estratégias das indústrias:

"Em função disso, indústrias de todos os tipos e tamanhos, públicas e privadas, agora devem considerar não somente o ambiente interno, como também satisfazer: clientes, investidores, credores, fornecedores, legisladores e o público em geral, demonstrando responsabilidade ambiental e social nos seus procedimentos. Ao mesmo tempo, se espera das empresas que sejam rentáveis e prosperas, de forma que os proprietários e investidores estejam satisfeitos, os funcionários mantenham seus empregos e a economia em geral cresça dentro do novo contexto empresarial. Tudo isso implica em balancear as considerações econômicas e

ambientais em bases locais nacionais e globais” (FIESC, 2002: s/p).

Estas exigências podem ser compreendidas, também, a partir do modelo que Bryson (1989), chama de *stakeholders* ou modelo dos interessados e que sugere que as empresas e indústrias estejam a serviço da sociedade maior. Esta abordagem reconhece que as exigências sobre as organizações empresariais crescem continuamente, o que inclui uma variedade mais ampla de grupos que não eram tradicionalmente definidos como parte do interesse imediato da organização.

Por esse motivo, conforme a FIESC (2002: s/p): *“o modo como as organizações respondem a esses desafios terá grande impacto em suas operações”*. Ser ambientalmente responsável é tornar-se provavelmente mais atrativa aos olhos dos investidores e agentes financeiros, e encontrando maior aceitação de seus produtos e serviços e maior apoio comunitário e governamental:

“Negligenciar o meio ambiente significa o risco de ficar desatualizado no contexto do mercado que hoje tende a identificar muito mais a conduta e comportamento da empresa face às exigências ambientais (...). Esse descuido normalmente leva a mídia a promover publicidade negativa e os agentes governamentais negarem ou retirarem licenças ambientais e outros dispositivos legais de funcionamento” (FIESC, 2002: s/p).

Nesse sentido, com a pressão dos consumidores, ONG's e das agências de controle ambiental ocasionada pela popularização da questão ambiental, o setor empresarial começa a preocupar-se com a readequação dos seus processos de produção. A questão ambiental deve passar assim, a fazer parte das estratégias

dos agentes econômicos na medida em que significam oportunidades de vantagens competitivas, ou seja, os elementos concorrenciais presentes no momento.

A partir do momento em que as questões ambientais na indústria adquirem visibilidade, elas deixam de ser apenas problemas ambientais das empresas e passam a ser um problema público e, portanto, também um problema de mercado. Essa visibilidade reativa o papel fundamental dos cidadãos-consumidores, que segundo Barbieri (1996), são os motivos, da preocupação ecológica entrar nas indústrias. Vivemos numa sociedade regida por um tipo de racionalidade essencialmente econômica e o fato de haverem consumidores que dão preferência a produtos que não agridam a natureza ou que tenham um selo ecológico, ameaça potencialmente as empresas que se utilizam processos ou produtos agressivos ao meio ambiente. “(...) o fabricante que não levar em conta a questão ambiental pode ser paulatinamente eliminado do mercado” (Barbieri 1996: 53). Ou seja, tornar-se insustentável também economicamente.

Retomam-se, assim, as afirmações de Layargues (2000), e Leff (1986 e 2000) de que a inserção da variável ambiental na dinâmica organizacional ocorre devido, sobretudo à 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. Mesmo se essas mudanças não são apenas resultado da postura reativa dos órgãos governamentais e dos consumidores a produtos nocivos, mas já resultado de uma postura próativa, como uma estratégia de mercado que ganha visibilidade, sobretudo, através do uso do eco-marketing.

7.3.1 As pequenas e médias empresas

Num segundo caso, porém, estão as indústrias de pequeno e médio porte

que têm sido o principal alvo das ações do Programa de Produção mais Limpas do IEL.

Mesmo o Programa já tendo sido implantado em cerca de 25 empresas, gerando sensível melhora em termos ambientais com consideráveis resultados em termos econômicos, pela economia de matérias, eliminando desperdícios, economia de energia, através da substituição e melhor regulagem de equipamentos, bem como gerando novas oportunidades em termos de mercado, existe ainda nessas empresas, segundo FIESC e IEL, uma grande resistência em relação à questão ambiental. O meio ambiente ainda é visto 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.

“O problema é que estas pequenas e médias empresas fazem parte de uma cadeia produtiva, ou seja, fornecem produtos para as grandes empresas e nos aspectos de qualidade ambiental não estão preparadas. A grande preocupação está em prepará-las. Este é o objetivo do IEL/SC através de programas como da Produção mais Limpa” (UM CONSULTOR DO IEL/SC).

Portanto, mesmo com as informações levadas pelo IEL, as empresas ainda resistem em adotar procedimentos ambientalmente corretos e por consequência economicamente mais efetivos, principalmente porque ainda não conseguem ver na produção mais sustentável uma oportunidade, mas uma ameaça. Por esse motivo existem grandes dificuldades de se implementar mudanças nas indústrias catarinenses, no sentido destas se adequarem a essa nova exigência.

Essa realidade explicita que embora fundamentais os programas formulados e implementados pelas entidades empresariais, pois, são, o que hoje se tem de concreto em termos de ações corretivas e preventivas, esses programas dependem em grande parte de que o Estado cumpra a sua função de líder promotor do desenvolvimento sustentável, seja fiscalizando, seja agindo por meio de programas que visem à conscientização acerca da problemática ambiental, assim como, da sua importância até mesmo em termos econômicos.

Mesmo tendo-se alcançado grandes avanços através dos programas formulados e implementados pelas entidades empresariais, a atuação estatal é imprescindível, até mesmo para o próprio sucesso destes programas. Essa atuação deve se dar principalmente por meio de políticas públicas que facilitem para que a variável ambiental torne-se parte da cultura empresarial assim como de suas estratégias visando mercados futuros.

7.4 A necessidade de políticas públicas e arranjos institucionais

Em pesquisa conjunta realizada pelo BNDES, CNI e SEBRAE, apurou-se que é consenso entre as empresas, de vários portes e regiões do Brasil, a necessidade da atuação e apoio governamental, seja através de assistência técnica para implementação de procedimentos de gestão ambiental e para identificação de tecnologias adequadas; seja por meio de mecanismos fiscais e de crédito para apoio aos investimentos ambientais, bem como, pela divulgação de cadastros de empresas “limpas” (BNDES, CNI, SEBRAE, 1998).

De acordo com FIESC e IEL, se a preocupação ambiental começa a fazer parte da política das grandes indústrias em Santa Catarina é porque com as transformações proporcionadas pela globalização, pôde-se sentir a pressão do mercado. Essa constatação reforça o que Leff (1986) denomina de caráter meramente instrumental das políticas ambientais implementadas nas empresas,

orientadas a controlar somente os efeitos produzidos pelo atual modelo. Ou seja, o controle desses efeitos, também chamados externalidades ambientais, passou a depender exclusivamente das pressões do mercado, tornando nessa perspectiva 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; 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.

Entretanto, esse mecanismo se revela insuficiente para gerar as condições de desenvolvimento econômico sustentável sem a intervenção do Estado, e ambos - Estado e mercado - incapazes sem a participação da sociedade. Os próprios mecanismos e ferramentas gerados pelo mercado, como a série ISO 14.000 e os Programas de Tecnologias mais Limpas, não asseguram uma excelência no desempenho ambiental das empresas. A ISO 14000, tem seu ponto de partida no cumprimento da legislação ambiental, pressupondo, assim, um controle efetivo pelos órgãos ambientais. O Programa de Produção mais Limpa por sua vez, mesmo apoiado nos seus bons resultados econômicos encontra dificuldades na sua aceitação por parte, sobretudo, das pequenas e médias indústrias. Não há nestas empresas, segundo os depoimentos dos consultores do IEL, nem a consciência ambiental, nem a consciência econômica dos problemas ambientais, atribuídas em grande parte a falta da atuação efetivas dos órgãos ambientais catarinenses.

As ações das entidades empresariais têm um limite que é o fato do Estado não cumprir o seu papel de promotor do desenvolvimento do qual a indústria é peça chave. A conclusão é que se por um lado, uma parte do aparato estatal constitui os principais canais institucionais de defesa ambiental, por outro, esse mesmo aparato encontra-se inoperante, pela falta de uma política voltada para a

gestão ambiental. Em Santa Catarina essa situação paradoxal não só é resultante da debilidade institucional, já demonstrada exaustivamente em outros trabalhos, mas principalmente de uma política ambiental “ad hoc” decorrente da não implantação de um planejamento que por sua vez dificulta a interiorização dos problemas ambientais nas prioridades dos governos.

As indústrias estão inseridas num contexto estadual e os órgãos de controle ambiental, bem como as políticas públicas que dão sustentação para o seu funcionamento, continuam sendo imprescindíveis. A eficiência intrínseca do mercado, no que se refere ao controle ambiental, está pautada, em termos práticos, no pressuposto de um Estado atuante através do seu aparato institucional de controle ambiental que de forma mais ampla pressupõe políticas públicas claras e específicas, voltadas para a gestão ambiental em sentido amplo.

Conclusões

O presente trabalho objetivou explicitar a necessidade de políticas públicas que facilitem a inserção da variável ambiental na indústria não só como conformação legislativa ou necessidade de mercado, mas como uma mudança de racionalidade tão necessária para o futuro da humanidade e do Planeta quanto continuar produzindo.

Dessa forma, tornou-se necessária a discussão e sistematização do conceito de racionalidade, como categoria de análise que caracteriza e traduz as prioridades sociais estabelecidas, assinalou-se como característica inerente à sociedade contemporânea, especialmente a partir da modernidade, a racionalidade instrumental, definida por Hobbes¹, e o seu caráter essencialmente voltado para fins econômicos.

A partir desse conceito e da crítica ao economicismo que caracteriza o atual modelo de desenvolvimento, enfatiza-se como uma de suas conseqüências a atual crise ambiental e a necessidade de uma mudança de rumo não apenas baseada em ações incrementais, mas com base num novo modelo que equacione as incompatibilidades do atual modelo. A crise ambiental segundo a teoria crítica à modernidade é resultado da racionalidade econômica predominante na sociedade moderna, e a necessidade de uma mudança de paradigma está expressa na dualidade com que ocorreu o processo de desenvolvimento, interpondo crescimento econômico, distribuição da riqueza produzida e preservação ambiental.

Nesse sentido, surge a necessidade de conciliar viabilidade econômica, preservação ambiental e distribuição de riquezas. Essa tentativa de equacionamento é sintetizada no conceito de desenvolvimento sustentável que

¹ Ver capítulo II pág. 12

pelas implicações práticas da sua proposta surge como uma verdadeira mudança de paradigma no modo de conceber o desenvolvimento e as relações dos homens entre si e com a natureza, seja em caráter local nacional e global. O conceito de desenvolvimento sustentável surge, portanto, como uma nova racionalidade cuja prioridade do desenvolvimento é deslocada do crescimento puramente econômico e desigual, para um crescimento equitativo baseado no equilíbrio ambiental.

Apresentam-se assim três variáveis distintas de uma mesma equação. A crise ambiental gerada pelo modelo desenvolvimentista de crescimento econômico linear e desigual; a necessidade da inversão desse paradigma de desenvolvimento, sobretudo, através da aplicação prática do conceito de desenvolvimento sustentável; e a atuação governamental, em todos os níveis, como organização líder do processo de desenvolvimento, como prevê a Agenda 21.

No Brasil, e em Santa Catarina, esse processo levou a uma base industrial essencialmente dilapidadora dos recursos naturais, e com forte característica de desigualdade social e insustentabilidade ambiental. A inexistência de políticas governamentais permitiu uma espécie de mais-valia ambiental, que gerou para os dias atuais uma equação de difícil resolução, na qual a insustentabilidade se revela como um problema estrutural caracterizado pela racionalidade econômica e ausência de atuação do Estado.

As iniciativas das entidades industriais, como no caso IEL, são de grande valor, sobretudo, pelo fato de que no contexto de Santa Catarina são, o que se tem de concreto em termos de política ambiental. Contudo, não representam a transformação postulada no conceito de desenvolvimento sustentável. Representam ao invés, o que Leff (1986), define como readequação ecológica da racionalidade econômica dominante, que se fortalece na ausência do Estado que deixa a economia e os problemas ambientais sob a regulação do mercado. Ou

seja, os propósitos do desenvolvimento sustentável se restringem ao controle dos efeitos produzidos pelo atual modelo. E o equilíbrio ambiental passa depender exclusivamente da produção e incorporação de programas e tecnologias limpas.

A inserção da variável ambiental passa a ocorrer devido a uma sensibilização econômica, e não ecológica. Isto é, devido à consciência dos problemas econômicos gerados pelos problemas ambientais e não propriamente dito por uma consciência ambiental. São as oportunidades de negócios a partir da produção mais limpa e das tecnologias limpas no processo produtivo, que estão em jogo tornando nesse sentido, meio ambiente uma variável de mercado. Essa é a natureza da adequação ambiental no setor produtivo. De modo que a predominância da racionalidade econômica continua ser dominante na sociedade industrial.

É importante ressaltar, também, que a eficiência intrínseca do mercado como princípio organizativo da sociedade, embora continue prevalecendo, revela-se altamente ineficiente em termos ambientais, e nem mesmo os apelos econômicos para a adequação ambiental parecem atrair os industriais para a produção sustentável. Senão como explicar que programas como de Produção mais Limpa implementado pelo IEL encontre tão pouca aceitação do empresariado catarinense embora sejam eficiente ambiental e economicamente e ratificado pela credibilidade do IEL? Não seria lógica a sua pronta adoção, senão pelos ganhos ambientais, ao menos pelos ganhos econômicos? Essa é uma questão que embora fique sem resposta, 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.

Pressupõe ainda, que o Estado não vem exercendo o seu papel fundamental de organização líder no processo de desenvolvimento, através de políticas públicas de gestão que incentivem a inserção da questão ambiental no

setor produtivo. Significa dizer que existe uma grande desarticulação no tocante à questão ambiental e que essa desarticulação decorre em grande parte da desarticulação do próprio Estado que se revela incapaz diante do desafio da gestão ambiental e da formulação de políticas públicas efetivas.

A falta dessas políticas é axiomática, sobretudo, pela atuação dos organismos de controle ambiental do Estado que se revelam como meros aspectos simbólicos do interesse público pelo problema ambiental, débeis e ineficazes, na medida que funcionam sem planejamento e um corpo técnico adequado (Borinelli, 1999). Essa debilidade atinge também o setor produtivo catarinense que não encontra no Estado linhas e diretrizes claras, bem como, incentivos para inserção da variável ambiental na indústria. Esse contexto coloca em pauta a urgência da construção de Arranjos Institucionais, que permitam a articulação dos interesses diversos para uma gestão ambiental integrada, fundamentada nos princípios do desenvolvimento sustentável.

Por outro lado, a ação governamental é algo imprescindível na gestão da problemática ambiental e a sua importância não deve ser vista apenas no tocante aos recursos naturais, mas principalmente no que se refere à gestão dos conflitos de interesses diversos, gerados por essa problemática. Todavia, a gestão necessária não é aquela de forma autoritária e punitiva, muitas vezes ainda verificada em termos práticos nas ações dos organismos governamentais. Há necessidade de uma gestão liderada pelo Estado, mas visando atender as necessidades e expectativas da sociedade.

Uma gestão assim requer a construção de um processo de negociação entre setores ou entre setores e órgãos governamentais. Nesse processo de negociação podem ser conhecidas as reais necessidades e expectativas da sociedade, e a partir das quais é possível formular e gerir, políticas públicas efetivas e legítimas, para a resolução dos problemas ambientais.

A superação da contradição, meio ambiente e economia, bem como, a opção pelo modelo produtivo mais sustentável, depende, basicamente de duas linhas de ações interdependentes: as ações governamentais visando a conscientização da sociedade e do empresariado através de programas educativos com caráter até mesmo coercitivo; e a viabilização do processo de transição de um modelo para outro por meio de políticas indústrias e ambientais de apoio priorizando a sustentabilidade. Essas ações se justificam pelo fato de que a inserção da questão ambiental na indústria é dificultada, sobretudo, pela racionalidade predominantemente econômica inconciliável com a impossibilidade de se atingir em curto prazo, retorno dos investimentos o que objetivamente significa diminuição dos lucros. Portanto, sem essas ações governamentais, fica-se na dependência da boa vontade espontânea dos empresários, diretamente relacionada à consciência dos consumidores. Por outro lado, as políticas governamentais, não devem se limitar a fornecer incentivos ou punições financeiras, do tipo comando e controle. Devem ao invés promover uma verdadeira mudança de racionalidade no modelo produtivo, no qual a indústria seja responsável (e não apenas responsabilizada) pelas questões ambientais e sociais decorrentes das suas atividades.

Dessa forma, um primeiro ponto a ser considerado é a conjugação das exigências de competitividade e de rentabilidade típicas das empresas que operam em uma economia de mercado, com a atenção ao meio ambiente e ao desenvolvimento da sociedade. Os responsáveis pelas políticas devem estar empenhados em demonstrar, em termos objetivos, a possibilidade de conciliar as duas dimensões: a sustentabilidade econômica da indústria; e a sustentabilidade ambiental, de forma que seja compreensível ao empresariado a sinergia entre estas duas dimensões e sua recíproca dependência.

Se por um lado, as exigências dos consumidores realizam um potencial papel de conscientização econômica dos problemas ambientais, por outro a consciência da intrínseca co-relação entre ser sustentável economicamente e ser

sustentável ambientalmente depende basicamente da promoção de um novo paradigma de desenvolvimento fundamentalmente de responsabilidade do Governo.

As políticas públicas teriam, assim, que ser capazes de inserir na sociedade - como se deu com o uso do cinto de segurança nos automóveis nos últimos anos no Brasil - o hábito da preservação ambiental, tornando "fora de moda" quem não o faz, criando-se, um conceito de desenvolvimento, bem-estar, qualidade de vida, que refletisse a sabedoria manifestada pela consciência da interdependência entre os seres humanos e com a natureza.

Por outro lado, teriam a incumbência de fomentar um novo modelo industrial cujo meio ambiente fosse um valor inerente. Conforme destacado por Gondim (1994), o Estado não deve ser confundido com um conjunto de agências de prestação de serviços, mas assegurar o acesso a esses serviços. Nesse sentido, a sua função não consiste em apenas exercer o controle, fiscalização e policiamento para evitar agressões ao meio ambiente, mas, sobretudo em desenvolver mecanismos de informação, conscientização e incentivos no sentido de tornar o meio ambiente parte das estratégias empresariais.

Talvez um dos motivos pelo qual, programas ambientais como os aplicados pelo IEL, embora advindos do próprio meio empresarial, e eficientes do ponto de vista econômico, não encontram larga aceitação e adesão das indústrias, se deve por um lado, ao fato de não haver pressões das agências para que ocorra a adequação ambiental. Por outro lado, reside na ineficiência da tentativa de aplicação do mesmo princípio racional que gerou os problemas para tentar solucioná-los, isto é, o fator econômico. Em outras palavras, parece lógico que em um modelo no qual a economia é determinante a incorporação da proteção do meio ambiente fosse rapidamente aceita, na medida que significa ganhos econômicos. Entretanto isso não vem ocorrendo, o que coloca em pauta a necessidade de se buscar uma conscientização, não só dos prejuízos econômicos

advindos da poluição e destruição da natureza ou dos seus ganhos com a preservação, mas também de que somos parte de um todo chamado biosfera da qual a economia constitui apenas um subsistema (CMMA, 1991), portanto menos antropocêntrica e mais voltada para a interdependência entre o homem e os demais seres vivos. Trata-se de uma mudança cultural a qual o Governo em primeira pessoa deve assumi-la, promovendo através de suas políticas novos valores e prioridades na sociedade, de forma a tornar insustentável economicamente quem não for ambientalmente.

O termo sustentável pressupõe a compreensão, não só da finitude dos recursos naturais que sustentam a indústria, mas, principalmente da interdependência entre as atividades do homem e a natureza. Nesse sentido, se por um lado o conceito de desenvolvimento sustentável vem propor um novo paradigma sócio-político e econômico, por outro, sem as ações do Estado as suas proposições não se tornarão uma pragmática social política e econômica.

A discussão dos capítulos III e IV desta dissertação procurou demonstrar que em médio e longo prazo as questões ambientais serão os problemas mais sérios a serem enfrentados pela humanidade, seja em termos econômicos, seja em termos sociais, como já ressaltado no Relatório "Nosso Futuro Comum" e em vários outros documentos e conferências como o "Clube de Roma", Estocolmo, "Rio-92", "Rio + 10". Essa previsão pessimista, contudo, pode ser, se não totalmente ao menos em parte, revertida se houver uma mudança nos padrões de produção e consumo. Essa mudança, porém, não se dará se não houver uma efetiva campanha no sentido de torná-la um imperativo de sobrevivência e conseqüentemente cultural. Nesse sentido, o desenvolvimento sustentável deve constituir um objetivo prioritário da política de desenvolvimento do Governo, pelo fato de que, conforme destacado no conceito de políticas públicas, somente o Governo monopoliza e detém a patente de legitimamente exercer a coerção na sociedade. Somente o governo pode legitimamente prender os violadores de suas políticas. Dessa forma, cabe ao governo cobrar a lealdade de todos os seus

cidadãos, bem como, de adotar políticas que governem a sociedade no seu processo de desenvolvimento até mesmo rumo a uma mudança cultural.

As ações do Governo, denominadas de políticas públicas, devem estar voltadas, através de programas interligados de educação formal e informal, fiscalização, e fomento, para programas de desenvolvimento industrial cuja produção de bens seja resultado não somente da busca do lucro, mas, resultado da perfeita interação das atividades produtivas, com as outras atividades humanas e com o meio ambiente. Pressupondo desse modo, nas palavras de Amartya Sen (2001: 17): *“o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”*.

8.1 Recomendações

A educação sobre um determinado valor é a base sob a qual a sociedade agirá impelindo setores como o da indústria a corresponderem as suas exigências valorativas sob pena de puni-los não consumindo mais seus produtos. A sociedade deve estar informada sobre a origem dos produtos que compra não só quanto aos aspectos técnicos, mas também quanto ao seu modo de produção, tipo de tratamento dados aos funcionários, cuidado com o meio ambiente, etc. Mas de quem é essa responsabilidade? Seguramente não só das associações de donas de casa, por exemplo, até porque elas só agirão se tiverem o conhecimento e a consciência destas questões. Portanto, cabe ao Governo criar mecanismos de educação, informação, e formação de valores a partir dos quais, as associações de donas de casa, se organizarão e agirão. Já citamos o cinto de segurança, mas outro bom programa - ou boa política pública - pelo fato de ser sintomático e extremamente básico, é o da validade dos produtos comercializados. Quem de nós é capaz de comprar, hoje, um produto sem prazo de validade, vencido, ou danificado? Da mesma forma as questões ambientais devem se tornar inerentes aos critérios de qualidade que guiam o consumo de produtos pela população,

como um valor. Consumir um produto agressivo ao meio ambiente deve ser o mesmo que comer comida imprópria e que faz mal a saúde.

O Governo obviamente continuará tendo que fiscalizar, mas esta fiscalização, será feita, sobretudo, pelos cidadãos, inclusive ao próprio Governo quando este não fizer a sua parte. A eficiência intrínseca do mercado, reivindicada nas teorias liberais e critica por autores, como Leis (1997) e Leff (1986), só será possível ocorrer se atingirmos um estágio no qual a população seja altamente consciente e educada no que se refere ao meio ambiente. Como afirmou o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva no Fórum Econômico Mundial de Davos, ao se referir ao fato de que o mercado ali é visto como único Deus: *“Aqui em Davos convencionou-se dizer hoje que existe um único Deus, o mercado. Mas, liberdade de mercado pressupõe antes de tudo a liberdade e a segurança dos cidadãos”*. E porque não dizer a consciência já que é determinado pelas ações dos consumidores-cidadãos.

8.1.1 Educação Formal

Os programas de educação ambiental devem ir além da comemoração do dia mundial do meio ambiente e do dia da árvore. Mais do que exaustivamente repetir que o meio ambiente vem sendo destruído pelo homem, é preciso inserir a sua proteção como um valor, por meio de atividades informativas, mas, sobretudo, formativas no sentido de formar para a autonomia, liberdade, responsabilidade, ao invés de ser apenas um meio, instrumento para projetos que se concretizarão amanhã. Somente assim a educação ambiental pode se tornar educação no seu verdadeiro sentido.

8.1.2 Educação Informal

Sem a preocupação de buscar conceitos e definições acerca do que seja educação informal, mas apenas entendendo-na como um processo constante de tornar-se consciente acerca de tudo o que nos rodeia, é que expõem algumas idéias acerca de uma educação informal voltada para a inserção do meio ambiente como um valor. Imagina-se que a educação informal não se dá, senão pela circulação de informações através dos vários meios valorando-as e destacando a sua importância. Além dos exemplos já citados, que não são outros que resultados de programas bem sucedidos de educação. Programas como combate ao câncer de mama, vacinação em massa e outros que valores inseridos na sociedade, por meio de campanhas. Desse modo, programas de educação informal cujo tema seja o meio ambiente, não precisam ser totalmente originais, apenas precisam de priorização nas políticas públicas e utilização de todos os meios.

8.1.3 Política Industrial

Como já discutido nos capítulos anteriores, a proteção ambiental é um problema tanto político como econômico, que não depende apenas da capacidade e potencialidade dos empresários, mas também das condições contextuais, que são uma obrigação do Estado. Essas condições são de fiscalizar permanentemente os recursos ambientais, 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). Ou seja, estabelecer políticas que se caracterizem pelo estabelecimento de linhas e diretrizes específicas e até mesmo imperativas,

assim como, permitir e promover a participação da sociedade civil, informando e promovendo a conscientização e educação ambiental.

Em termos objetivos, visto que as entidades empresariais já possuem os seus programas de cunho ambiental, uma importante prática seria a de estabelecer parcerias e formar arranjos específicos entre agências estatais e entidades empresarias, promovendo ações conjuntas e parcerias de orientação, implantação e fomento para adequação das indústrias.

Mesmo se a agenda 21 já efetiva este arranjo de forma ampla envolvendo inúmeras entidades de todas as esferas da sociedade, um arranjo envolvendo especificamente o aparato estatal de controle ambiental e entidades industriais pode se revelar, diante do exposto no capítulo VII desta dissertação, essencial para potencializar iniciativas como o Programa de Produção mais Limpa e fortalecer institucionalmente os órgãos governamentais, desacreditados diante do empresariado, seja pela sua debilidade, seja pelas ações de cunho apenas punitivo.

A construção deste arranjo, porém, não deve estar restrito a idéia de implementar ações incrementalistas visando diminuir o impacto das atividades industriais, mas deve significar um projeto também em termos de desenvolvimento industrial visando uma maior qualidade e competitividade dos produtos industriais catarinenses usando como base a própria metodologia do Programa Produção mais Limpa.

O IEL seria assim parte fundamental de um arranjo atuando no sentido de implantar em Santa Catarina uma produção sustentável. Ou seja, o Governo detém o poder e os meios legais de impor uma política de mudança e as entidades empresarias detém as soluções tecnológicas e a credibilidade para implementá-la.

Este estudo, como ressaltado inicialmente, teve, sobretudo, um caráter analítico no qual se fez uma análise tendo como ponto de partida a debilidade institucional dos órgãos ambientais², em contraste com a necessidade de atuação governamental, explicitada, nas dificuldades para a implantação de programas como de produção mais limpa. Portanto, um fértil campo para futuros estudos mais detalhados, sobre as possibilidades práticas de construir um arranjo entre as entidades empresariais e o Governo, no sentido de construir uma política industrial-ambiental específica e conjunta.

Da mesma forma, no que se refere a programas educativos trata-se de um campo, ainda inexplorado e carente de ações efetivas tanto de cunho formal como informal. Em ambos os casos, bem como no que tange ao arranjo entre Governo e entidades empresarias, a necessidade é de pesquisa-ação, que considere as especificidades locais, conforme prevê o próprio enfoque de ecodesenvolvimento defendido por Sachs, (1993) e de desenvolvimento endógeno por Godart (1987).

Portanto, finaliza-se este trabalho, com a esperança de que não se torne uma epopéia ao pessimismo, mas uma ode às possibilidades positivas tão numerosas quanto os problemas que as originam.

² Demonstrada em trabalhos como de Borinelli (1999), Massignan (1995), Dozol (2002), Henning (1998), Silva (1999) entre outros.

Questionário

Questionário utilizado nas entrevistas junto às entidades empresariais:

1. Como vem se dando a adequação das empresas catarinenses às novas exigências ambientais?
2. Como você vê o atual desempenho das empresas catarinenses?
3. Quais têm sido as principais ações por vocês (IEL/FIESC), desenvolvidas?
4. Quais os principais problemas encontrados?
5. Como vocês vêem a atuação do Governo através dos órgãos de controle ambiental e como essas ações se relacionam com as vossas atividades na busca da inserção da variável ambiental na indústria catarinense?
6. Qual a expectativa em relação ao governo?

Referências bibliográficas

ANTUNES, Carlos; Pierre, Juquin; Penny Kemp; Isabelle Stengers; Wilfrid Telkamper e Frieder Otto Wolff. **Ecosocialismo, uma alternativa verde para a Europa**. Lisboa: Divergência, 1990.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Dano Ambiental: Uma Abordagem Conceitual**. Rio de Janeiro: Lumenjures, 2000.

ARISTÓTELES. **A política**. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

BAGGIO, Antonio M. **Trinità e política**: riflessione su alcune categorie politiche allá luce della rivelazione trinitaria. In: Nuova umanità: revista bimestrale di cultura. Roma: Città Nuova, 1997. NU XIX (1997/6) 114, pp. 727-797.

BARBIERI, Edison. **Desenvolver ou preservar o ambiente**. São Paulo: Cidade Nova - Coleção Pensar Mundo Unido, 1996.

BERNAREGGI, G. M. **Falências do mercado e falências do Estado**. Uma introdução. In: Parceria, público e privado: cooperação financeira e organizacional entre setor privado e administrações públicas locais/ orgs. LODOVICI E. S. & BERNAREGGI G. M; org. da ed. Brasileira. FINGERMANN H. São Paulo: Summus, 1992.

BOFF, Leonardo. **Ecologia Mundialização Espiritualidade**. São Paulo: Ática, 1993.

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.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1988.

BURCKART, Hans. **Sviluppo Sostenibile e Management**: Elementi per un Nouvo Paradigma di Gestione. In: Nuova umanità: revista bimestrale di cultura. Roma: Città Nuova, 1999. NU XXI (1999/6) 126, pp. 667-687.

CAPRA, Fritjof. **A Teia da Vida**. São Paulo: Cultrix, 1996.

CARVALHO, **Você sabe o que é desenvolvimento sustentável?** Folha do Meio Ambiente, Ed. 105, 2000.

COHN, Gabriel. **Max Weber**: Sociologia. São Paulo: Ática, 1979.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO - CMMAD - **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1991.

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.

DROR, Yehezkel. **Capacidade para governar**: informe ao Clube de Roma. São Paulo: Fundap, 1999.

DURANT, Will. **A História da Filosofia**. São Paulo: Nova Cultural - Coleção Os Pensadores, 2000.

DYE, Thomas R. **Models of politics**; some help in thinking about public policy. In: Understanding public policy. 5.ed. New Jersey, Prentice Hall, 1994.

EDMUNDS S. e LETEY J. **Ordenación e gestión del medio ambiente**. Madrid: Instituto de Estudios de administración local, 1975.

ENCICLOPÉDIA DIGITAL MASTER MILÊNIO. **Verbetes**: anomia. [On-line]. Avariable: <http://www.encyclopedia.com.br/MED2000/pedia98a/soci24j9.htm>. [2003-02-02].

FAGÚNDEZ, Paulo Roney Ávila. **Reflexões sobre o direito ambiental**. In: LEITE, José Rubens Morato (org.) *Inovações em Direito Ambiental*. Florianópolis: Fundação José Artur Boiteux, 2000.

FEREJOHN John e PASQUINO Pasquale. **A teoria da escolha racional na ciência política**: conceitos de racionalidade em teoria política. Rev. bras. Ci. c. v.16 n.45 São Paulo fev. 2001.

FERNANDES, Valdir. SANT'ANNA, Fernando S. P. **Políticas públicas e gestão ambiental**. In: IV SEMINÁRIO INTERNO DO PROGRAMA DA PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA AMBIENTAL, 2002, Florianópolis. Anais do IV Seminário Interno do Programa de Pós-graduação em Engenharia Ambiental. Florianópolis: PPGA, 2002a. V. 1. p. 129-135.

_____. **Políticas públicas para o desenvolvimento sustentável**. In: VI SIMPÓSIO ÍTALO BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 2002, Vitória. Anais do VI Simpósio Ítalo Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental. Niterói: Mundo Virtual, 2002b.

FIESC. **Desafio da Indústria**. Florianópolis: em consenso, 2002.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: **Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. In: Planejamento e Políticas Públicas v. 1 - n. 21 - jun. 2000 - v. - semestral. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2000- v. - semestral.

FREITAG, B. e ROUANET S. P. **Habermas: Sociologia**. São Paulo, 1993.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.

GIODANI, Igino. **Diário de fogo (1894 - 1980)**. São Paulo: Cidade Nova, 1983.

GODARD, O.; CERON, J. P.; VINAHER, K.; PASSARIS, S. **Desarrollo endogeno y diferenciacion de espacios de desarrollo: um esquema de analisis para el desarrollo local**. Estudios Territoriales, n.24, p.135-147, 1987.

GONDIM, Linda M. **A moral e a política dos outros: algumas reflexões sobre cidadania e corrupção no Brasil**. In: Série Estudos e Pesquisas. Fortaleza: UFC/NEPS, 1994.

_____.(org.). **Pesquisa em Ciências Sociais: o projeto da dissertação de mestrado**. Fortaleza: EUFC, 1999.

GRAEDEL T.E. & ALLENBY B.R., **Design for Enviroment**. Ed. AT&T. USA. 1996.

GRASSI, Florindo David. **Direito Ambiental Aplicado**. Frederico Westphalen-RS: Ed. Da URI. 1995.

GUTBERLET, Jutta. **Produção industrial e política ambiental: experiência de São Paulo e Minas Gerais**. In: Pesquisas; São Paulo, 1996.

HAWKING Stephen W. **Uma breve história do tempo**. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

HENNING, Elisa. **O licenciamento Ambiental Como Instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente**. In. Dissertação de Mestrado, Curso de Pós-Graduação em Engenharia Sanitária e Ambiental, PPGEA, UFSC, 1998.

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].

JOLLES, André. **Formas Simples**. São Paulo: Cutrix, 1930.

KROEBER, A.L. & KLUCKHOHN, Clyde. **Culture: a critical review of concepts and definitions**. Papers of the Peabody Museum of American Archeology and Ethnology 47(1), 1952.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1996.

LAYRARGUES, Philippe P. **Sistemas de gerenciamento ambiental, tecnologia limpa e consumidor verde**: a delicada relação empresa-meio ambiente no ecocapitalismo. Revista de Administração de Empresas, v.40, n.2, p.80-88, abril/jun. São Paulo, 2000.

LEITE, José Rubens Morato. **Estado de Direito do Ambiente**: Uma Difícil Tarefa. In: LEITE, José Rubens Morato, (Organizador). Inovações Em Direito Ambiental. Florianópolis: Fundação José Artur Boiteux, 2000.

_____. **Dano Ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

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.

_____. **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.

_____. **Epistemologia ambiental**. São Paulo: Cortez, 2000.

LEIS, Hector Ricardo. **Ambientalismo**: Um Projeto Realista-Utópico para a Política Mundial. In: Vários. Meio Ambiente Desenvolvimento e Cidadania. São Paulo/Florianópolis: Cortez/UFSC, 1995.

_____. **A Modernidade Insustentável**. As críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea. Petrópolis/Florianópolis: Vozes/UFSC, 1999.

LÉVI-STRAUSS, Claude. **Antropologia estrutural**. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1970.

LINDBLOM, Charles E. **O processo de decisão política**. Brasília: UNB, 1981.

LORA, Electo E. S. **Prevenção e Controle da Poluição nos Setores Energéticos, Industrial e de Transporte**. Brasília: ANEEL/C&T Brasil/PNUD, 2000.

MARGULIS, Sergio. **Meio Ambiente**: Aspectos Técnicos e Econômicos. Brasília: IPEA/PNUD, 1990.

MASI, Domenico de. **O ócio criativo**. Rio de Janeiro: Sextante, 2000.

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.

MERICO, Luiz F. K. **Introdução à economia ecológica**. Blumenau: Furb, 1996.

MILARÉ, Edis. **A Guerra Verde**. Entrevista, In: Revista do CONFEA. Ano VI - Nº 09 - Março/Abril 2002.

MOORE G. E. **Princípios Éticos**. São Paulo: Abril Cultural, 1975.

MORAES, Antonio C. R. **Meio ambiente e Ciências Humanas**. São Paulo: Hucitec, 1994.

MORIN, Edgar. **Terra-Pátria**. Porto Alegre. Editora Sulina. 1995.

NECKER, Tyll. **A Responsabilidade Ecológica dos Empresários**. In: Traduções: A Política Ambiental da Alemanha a Caminho da Agenda 21. São Paulo: Centro de Estudos, 1992.

NEVES, Delma P. **Políticas públicas: intenções previstas e desdobramentos inesperados**. In: Ciências Sociais Hoje. Orgs. DINIZ, E; LOPES, J. S. L; PRANDI, R. Hucitec, 1993.

ONG's e ASSOCIAÇÕES CIVIS DE SÃO FRANCISCO DO SUL: **Desenvolvimento sim! Irresponsabilidade não!** In: Jornal dos municípios. [On-line]. Avariable: http://www.angelfire.com/dc/jor_municipios/port/usinor.htm. [2003-02-02]

OS PENSADORES. **Aristóteles**. São Paulo: Nova Cultura, 2000.

_____. **Bacon**. São Paulo: Nova Cultura, 2000.

_____. **Descartes**. São Paulo: Nova Cultura, 2000.

_____. **Hobbes**. São Paulo: Nova Cultura, 2000.

_____. **Kant**. São Paulo: Nova Cultura, 2000.

_____. **Leibniz**. São Paulo: Nova Cultura, 2000.

_____. **Locke**. São Paulo: Nova Cultura, 2000.

_____. **Marx**. São Paulo: Nova Cultura, 2000.

_____. **Max Weber**. São Paulo: Nova Cultura, 1980.

_____. **Rousseau**. São Paulo: Nova Cultura, 2000.

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.

PLATÃO. **A República**. São Paulo: Nova Cultura - Coleção Os Pensadores, 2000.

PORTER, Michael E. **Estratégia Competitiva**: técnicas para análise de indústrias e da concorrência. 7. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1991.

_____. **Competição**: estratégias competitivas essenciais. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A nova ciência das organizações**: uma reconceitualização da riqueza das nações. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1989.

REIGOTA, Marcos. **Meio Ambiente e Representação Social**. São Paulo: Cortez, 1998.

ROMEIRO, Ademar R; REYDON, Bastiaan P; LEONARDI, Maria L. A. Org. **Economia do Meio Ambiente**: Teoria, políticas e a gestão de espaços regionais. Campinas: UNICAMP, 1997.

ROSIQUE Javier e BARBIERI Edison. **Ecologia preservar para viver**. São Paulo: Cidade Nova, 1992.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XXI**: desenvolvimento e meio ambiente. Studio Bobel: FUNDAR, 1993.

_____. **Espaços, tempos e estratégias do desenvolvimento**. São Paulo: Vértice, 1986.

_____. **Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir**. São Paulo: Editora Vértice, 1986.

SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce; FERNANDES, Valdir. **Crise ambiental na indústria brasileira e a superação da racionalidade econômica na gestão empresarial**. In: XXII ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO (ENEGEP-2002), 2002, Curitiba (PR). Anais ENEGEP 2002. Curitiba (PR): ABEPRO, 2002a.

_____. **A formulação de estratégias de desenvolvimento endógeno com base no conhecimento extra-racional**. In:

4º CONGRESSO INTERNACIONAL SOBRE PLANEJAMENTO E GESTÃO AMBIENTAL EM CENTROS URBANOS (ECOURBS-2002), 2002, Florianópolis (SC). Anais ECOURBS 2002. Rio de Janeiro: Instituto Biosfera, 2002b.

SAMPAIO, Carlos A. C. **Arranjos institucionais para o desenvolvimento sustentável**. Revista de Administração de Municípios, v.43, n.219, p.71-82, abril/dez. Rio de Janeiro, 1996.

_____. **Gestão organizacional estratégica para o desenvolvimento sustentável**. Itajaí: UNIVALI, 2000.

SANCHES, S. Carmen. **Gestão Ambiental Proativa**. São Paulo: RAE, v. 40 . nº 1, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Crítica da Razão Indolente**. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. São Paulo: Nobel, 1998.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: ed. Fundo de Cultura, 1961.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Elmo Rodrigues da & SCHARAMM, Fermin Roland. **A questão ecológica: entre a ciência e a ideologia/utopia de uma época**. Cadernos de Saúde Pública. Vol.13 n.03. 1997.

SERRES, Michel. **O Contrato Natural**. Lisboa: Instituto PIAGET, 2000.

SILVA, Berenice, M. **Gestão Ambiental em Santa Catarina: o papel do cadastro industrial**. In: Dissertação de Mestrado, Curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, PPGEP, UFSC, 1999.

SORGI, Tommaso. **Igino Giordani: sinal dos tempos novos**. São Paulo: Cidade Nova, 1994.

SOUTO-MAIOR, Joel. **Racionalidades: alguns esclarecimentos**. Estudos Avançados em Administração: v.6, n.2, p.967-991, 1998.

_____. **Teoria da racionalidade na administração e na economia**. Curso de Mestrado em Administração, UFPB, João Pessoa, Série Documentos para Estudo, n.1, 1988.

SOUZA FILHO, Jorge R. de. **Cooperação e Participação**: Novas Formas de Gestão de Políticas Públicas para o Desenvolvimento Regional. In: Instituto Capital Social da Amazônia. O Planejamento a serviço do Desenvolvimento Sustentável, [Online]. Available: <http://www.capitalsocial.org.br/Pagemf.htm> [2002-06-10].

TOYNBEE, Arnold. **A Humanidade e a Mãe-Terra**: Uma História Narrativa do Mundo. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

TRIVIÑOS. Augusto. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

TYLOR, Edward Burnett. **Religion in primitive culture**. New York: Harper Torchbooks, c1958.

VIEIRA, Paulo F; WEBER, Jacques (org.). **Gestão de recursos renováveis e desenvolvimento**: Novos desafios para a pesquisa ambiental. São Paulo: Cortez Editora, 1997.

VIEIRA, Paulo F. A problemática ambiental e as ciências sociais no Brasil. In: HOGAN, Daniel J; VIEIRA, Paulo F. (orgs.) **Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável**. Campinas: UNICAMP, 1992.

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.

WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 1976.

_____. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo**. São Paulo: Pioneira, 1996.

_____. **Economia y sociedad**: esbozo de sociología comprensiva. Vol. I. México/Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 1944.

_____. **Sobre a teoria das Ciências Sociais**. Lisboa, Editora Presença, 1979.