

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: POLÍTICA E PLANEJAMENTO  
GOVERNAMENTAL**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**UM FRACASSO NECESSÁRIO: POLÍTICA AMBIENTAL EM SANTA  
CATARINA E DEBILIDADE INSTITUCIONAL (1975 – 1991)**

**BENILSON BORINELLI**

**Florianópolis, SC, maio de 1998.**

**BENILSON BORINELLI**

**UM FRACASSO NECESSÁRIO: POLÍTICA AMBIENTAL EM SANTA CATARINA E DEBILIDADE INSTITUCIONAL (1975 – 1991)**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Administração (Área de Concentração: Política e Planejamento Governamental) da Universidade Federal de Santa Catarina, com requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração.

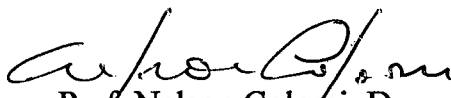
Orientador: Erni José Seibel, Dr.

Florianópolis, SC, maio de 1998.

UM FRACASSO NECESSÁRIO: POLÍTICA AMBIENTAL EM SANTA CATARINA  
E DEBILIDADE INSTITUCIONAL (1975 – 1991)

BENILSON BORINELLI

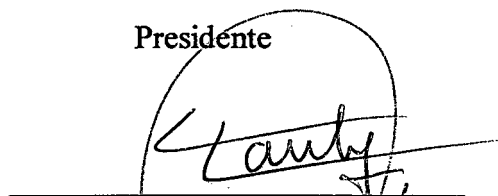
Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Administração e aprovada em sua forma final pelo curso de Pós-Graduação em Administração - Área de Concentração: Políticas e Planejamento Governamental - da Universidade Federal de Santa Catarina.

  
Prof. Nelson Colossi, Dr.  
Coordenador do Curso

Apresentada à Comissão Examinadora integrada pelos professores:


  
Prof. Dr. Erni José Seibel

Presidente



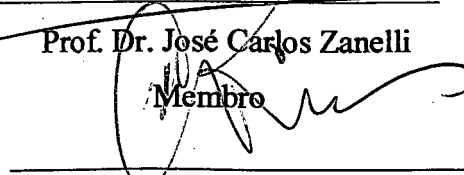
Prof. Dr. Christian Guy Caubet

Membro



Prof. Dr. José Carlos Zanelli

Membro



Prof. Ms. Clarilton E. D. Ribas

Suplente

***O erro do governo não é a falta de persistência, mas a persistência na falta.***

Barão de Itararé (Aparício Torelly)

*Algumas vezes a natureza se reduz ao papel de oficina e matéria-prima para a atividade produtiva do homem. Para o homem como produtor, a natureza se apresenta efetivamente sob tal aspecto. Mas a natureza como tal, no seu conjunto, e o seu significado para homem não podem ser reduzidos apenas a esta tarefa. Reduzir a relação do homem com a natureza à relação do produtor com o material a elaborar, significa empobrecer infinitamente a vida do homem. Significa arrancar pela raiz o lado estético da vida humana, da relação humana com o mundo; e, o que mais importa - com a perda da natureza como algo de não criado pelo homem, nem por ninguém, com algo do eterno, e de incriado,- significa a perda do sentimento de que o homem é parte de um grande todo, comparando-se ao qual ele se pode dar conta da sua pequenez e da suas grandeza. ( Rubinstein)*



Por tornarem esta aventura mais humana,  
dedico este trabalho  
aos meus pais, irmãos  
e à Ana Lucia.

## AGRADECIMENTOS

Ao professor Erni José Seibel pela competência, confiança, trato fraterno e exemplo do quanto o esforço acadêmico pode ser gratificante e relevante.

Ao professor Christian G. Caubet pela seriedade e convicção política na militância ambientalista que vem contribuindo para a revelação de muitas facetas da “política ambiental” catarinense, facetas estas que não só aumentaram o interesse por esta pesquisa, mas que também auxiliaram na compreensão do “quebra cabeça” que essa política encerra.

Ao meu amigo Rogério Santos da Costa, fiel companheiro de discussões e responsável por importantes sugestões no encaminhamento desta pesquisa, a quem aprendi a admirar ao longo do tempo por sua competência e espírito solidário, não obstante nossas diferenças.

À Margari e Guaraci pela amizade, recomendações e incentivos.

Aos meus pais e irmãos, e à Jussara pelo apoio logístico e financeiro, sem os quais dificilmente eu teria terminado esta dissertação.

Pelos momentos lúdicos e de atividades políticas durante estes anos de mestrado a Adair, Ariston, Vicente Alves, Maurício, Valdir, Cau, Gilnei, Oklinger, Sampaio, Garcia, Marcelo, Gerson, Carla, Adolfo, Marcelo, Silvia, Guilhermi, Half, Toni, Andréia, Elenira, Marco, Rosa Maria, Paulinho, Andriana, Sebastião, Luiz, entre outros.

Aos funcionários e ex-funcionários da FATMA, e aos entrevistados pela receptividade e pelas valiosas informações.

Aos funcionários das bibliotecas da UFSC, principalmente a do Curso de Pós-Graduação em Administração, do Arquivo Público, da Biblioteca Pública, da Biblioteca do BADESC e do Centro de Informações da FIESC pela acolhida e pelas facilidades criadas no uso das obras.

À minha amada companheira Ana Lúcia, pela indispensável contribuição no levantamento dos dados e interlocução; pelo tempo em que a “aluguei”, muitas vezes lhe criando complicações; e pelo amor, tranqüilidade e fé, transmitidos naqueles momentos em que os problemas se acumulavam e levavam a crer que esta dissertação poderia não acabar jamais.

## RESUMO

O fracasso ou reduzido sucesso dos órgãos estatais de diversos níveis, em diferentes estados e países, nas últimas décadas, tem alcançado tal generalidade a ponto de se poder atribuir à política ambiental o título de um caso paradigmático de não-política. Este estudo analisa a política ambiental em Santa Catarina a partir da idéia da debilidade institucional no âmbito do Estado Capitalista. Define-se como principal objeto de análise a Fundação de Amparo ao Meio Ambiente - FATMA, no período de 1975 a 1991. Trata-se de um estudo exploratório, cujos principais dados foram levantados através de entrevistas e análise de documentos institucionais e periódicos. Após um resgate do caráter da participação do Estado na regulação do uso dos recursos naturais em Santa Catarina e no Brasil, são demonstradas as diferentes transformações de uma “crise institucional” da política ambiental em quatro governos estaduais consecutivos. A debilidade institucional da política ambiental em Santa Catarina é uma condição necessária, portanto, funcional, para a continuidade de estruturas econômicas e políticas arraigadas historicamente. A legitimidade desta política tende a ser conseguida por fatores relacionados aos aspectos naturais e geográficos do estado, aos traços culturais e étnicos, e, sobretudo, às medidas simbólicas e ao próprio déficit da instituição ambiental em produzir informações sobre a “crise ambiental” no estado.

## ABSTRACT

They failure, or at least the reduced success that official organs that have to do with environmental that problems at different levels have achieved so far in many countries the last decades leads to do with the environment are, for all practical purposes, non-existent. This essay aims to analyse the environmental policies in the Brazilian state of Santa Catarina from 1975 to 1991, and it takes a s a starting pointy the institutional weakness of the capitalist state, which it tries to illustrate; effort has also been made to finger point the factors that make for this institutional weakness form the point of view of its historical determining factors, such as access to power resources and political links among members of the ruling classes, as well as the way political power legitimates itself. The main object of this analysis is the Brazilian state environment agency FATMA, which has been since its inception the main organ of the state government's environment policies.

This is an exploratory study, and it is main data were gathered by means of personal interviews and analysis of official documents and articles in periodicals. After a study on the character of the state's participation in the regulation of the use as natural resources in Santa Catarina and in the whole of Brazil, the conclusion is drawn that there have been several different changes institutional crisis of the environment policies in four consecutive state administrations.

And finally it is stated that the institutional weakness of the environment policies in Santa Catarina are a condition sine qua non, as a functional condition, for the maintenance of the political and economic conditions that are deeprooted in this state. The legitimacy of the state's politics is attained mainly through factors that are related to natural and geographic features of the state, as well as to its cultural and ethnic characteristics, but above everything else to the merely symbolic measures taken by the state and to the default of environmental institutions when it comes to providing correct information on the general state of the environment question in the state of Santa Catarina.

## SUMÁRIO

<b>Resumo</b>	vii
<b>Abstract</b>	viii
<b>Lista de Quadros</b>	xiii
<b>Lista de Figuras</b>	xiii
<b>Lista de Anexos</b>	xiv
<b>Lista de Abreviaturas e Siglas</b>	xv

### CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO

1. Problemática	1
2. Aspectos Metodológicos	4
3. Referenciais Teóricos	10

### CAPÍTULO 2 - ELEMENTOS DA FORMAÇÃO SÓCIO-AMBIENTAL, ESTADO E GESTÃO DOS RECURSOS NATURAIS EM SANTA CATARINA

1. Santa Catarina: Exuberância Natural, Base de uma Colonização Induzida e Fragmentada	18
1.1. O Meio	18
1.2. Ocupação do Espaço e Gênese Econômica	23
2. O Genocídio Indígena e a Guerra do Contestado: o Estado na Eliminação de Obstáculos à Expansão Espacial da Moderna Apropriação dos Recursos Naturais	27
2. 1. O Extermínio Indígena	27
2. 2. A Guerra do Contestado	37
3. O Estado e a Dominação Conservadora em Santa Catarina	43
4. O “Modelo Catarinense de Desenvolvimento”	48
4. 1. Vale do Itajaí	49
4. 2. Planalto Norte e Nordeste	50
4. 3. Planalto de Lages	50
4. 4. Oeste	51
4. 5. Região Sul	52
4. 6. Região de Florianópolis	53
5. Os “Custos” Sócio-Ambientais do “Modelo”	54
6. O Estado e a Apropriação Privada dos Recursos Naturais	59
7. Conclusão	66

## **CAPÍTULO 3 - FRITZ MÜLLER E PADRE RAULINO REITZ: PERSONAGENS DA HISTÓRIA NATURAL CATARINENSE E SEUS PROJETOS MARGINAIS**

1. Fritz Muller: De Naturalista Revolucionário a Personagem Ilustre da Ecologia Catarinense 69
2. A missão Conservacionista de Padre Raulino Reitz: Personalismo e Frustração do “Patrono da Ecologia Catarinense” 74

## **CAPÍTULO 4 - GOVERNO DE ANTONIO CARLOS KONDER REIS 1975-1979 O CRIADOR DA FATMA**

1. A Geração de um “Híbrido Monstruoso”: Determinantes e Arranjos na Criação do Aparato Institucional do Meio Ambiente 80
  1. 1. A Questão Ambiental como Imperativo do Personalismo e Fonte de Legitimidade Política 82
    1. 2. Dos Aplausos da Oposição ao Desencanto Geral: a SETMA “a Serviço do Desenvolvimento” 87
      1. 2. 1. Conflitos e Formatação da Estrutura Institucional do Meio Ambiente Catarinense 87
        - 1.2. 2. A Ocupação de Cargos Chaves da Estrutura Ambiental: A Febre do Carvão e o Conservacionismo em Alta 92
2. A Vida Curta da SETMA e a Ascensão da FATMA 95
3. A Tecocracia, o Conservacionismo e a Restrição às Políticas de Controle da Poluição Industrial 99
  3. 1. A Busca de Um Espaço no Projeto Desenvolvimentista para a SETMA e a FATMA Através do Estímulo à Demandas Positivas 102
  3. 2. O Conservacionismo e o Controle da Poluição Industrial como Resposta às Demandas Insurgentes 103
    3. 2. 1. Conservacionismo 104
      3. 2. 1. 1. O Avanço do Reflorestamento: Um Limite às Intenções conservacionistas da FATMA 105
      3. 2. 2. Balneabilidade 108
      3. 2. 3. Poluição Carbonífera 110
      3. 2. 4. Controle da Poluição Industrial Hídrica 110
4. A Manifestação Fragmentada das Demandas Ambientais 113
5. Os Primeiros Contornos de um Espaço de Poder Restrito da Política Ambiental 118

## **CAPÍTULO 5 - GOVERNO JORGE BORNHAUSEN / HENRIQUE CÓRDOVA 1979-1983**

### **CRISE AMBIENTAL E CRISE INSTITUCIONAL: A FATMA COMO “ÓRGÃO DE DESPISTE”**

1. O Contexto Pré-Eleitoral e a Estratégia das Elites Catarinenses	123
2. Evidências de uma Crise Ambiental	124
3. Orientação Política do Governo: Retração e Patrimonialismo	126
4. Crise Institucional e a Produção de Respostas ao Primeiro Teste de Legitimidade da FATMA	131
4. 1. A Centralidade do Controle da Poluição Industrial Hídrica	132
4. 2. A Lei 5.793: Uma Lei para Não Ser Aplicada	134
4. 3. COMDEMA: Canalização e Padronização das Ações Municipais	137
4. 4. A Regionalização Controlada da FATMA nos Planos Eleitorais do Governo	139
4. 5. A “Conscientização Ambiental” : Legitimidade e Socialização das Responsabilidades Ambientais	141
4. 6. Conselho Estadual de Tecnologia e Meio Ambiente – CETMA: Um Espaço Decisório Ornamental	144
5. Os Problemas Ambientais nos Bastidores do Poder Catarinense	146

## **CAPÍTULO 6 - GOVERNO ESPERIDIÃO AMIN 1983 - 1987**

### **“PRESERVANDO PARA OS PEQUENOS”: INOVAÇÕES E A POLÍTICA AMBIENTAL A “PÃO E ÁGUA”**

1. Dando uma “Maneirada nos Grandes”	153
2. A Nova Etapa da Política Ambiental: A Autoridade Institucional <i>Versus</i> a Política de “Pedir uma Força”	156
2. 1. Os Primeiros Ensaios de uma Tecnoocracia Ambiental: a Prioridade ao Licenciamento Ambiental	156
2. 2. Um Requisito Necessário: a Conquista do Poder de Punir	159
2. 2. 1. A Função Política do Estatuto de “Fundação”	161
2. 3. Algumas Estratégias Preventivas e Limites às Ameaças ao Setor Produtivo Representados pelas Medidas de Controle da Poluição	163
3. Os Pilares da “Fachada”	167
3. 1. Estrutura de Financiamento da FATMA	168
3. 2. Os Limites para a Constituição de um Núcleo Técnico Politicamente Atuante na FATMA	176
4. Política Ambiental e Legitimidade no Contexto Democrático	182

**CAPÍTULO 7 - O GOVERNO PEDRO IVO CAMPOS / CASILDO MALDANER 1987- 1990  
A OPOSIÇÃO NO PODER E A EFÊMERA “FASE ÁUREA” DA POLÍTICA  
AMBIENTAL**

1. Indícios de Novas Possibilidades para a Política Ambiental no Âmbito Capitalista	191
2. A Política de Werner Zulauf e a Constituição de um “Vácuo Parcial de Poder” na Política Ambiental	195
2. 1. Legitimidade e Maior Capacidade de Ação na Busca de Poder “Fora” do Estado	198
2. 2. Os Programas de Proteção e Recuperação Ambiental de Bacias Hidrográficas: Mais Racionalidade na Busca de uma “Bandeira”	201
3. As Resistências e a Evolução da Descentralização Institucional da Política do Meio Ambiente Estadual	204
4. A Dinâmica da SEDUMA e a Gestão que Acabou Antes do Tempo	209
4.1. Uma Secretaria Sem Força	209
4. 2. O Aborto do Projeto de Werner Zulauf e de Vladimir Ortiz	210
<b>CAPÍTULO 8 - CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	217
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	227

**ANEXOS**



## LISTA DE QUADROS

<b>QUADRO 1 - Grau de Concentração de Renda - Santa Catarina e Brasil</b>	52
<b>QUADRO 2 - Principais Problemas Ambientais em Santa Catarina Decorrentes de Atividades Relacionadas com a Industrialização</b>	53
<b>QUADRO 4 - Composição da Receita Geral da FATMA no Período de 1976 a 1990 (em dólares correntes)</b>	164
<b>QUADRO 5 - Evolução Percentual dos Componentes da Receita da FATMA em relação à sua Receita Anual</b>	165
<b>QUADRO 9 - Composição da Despesa (Geral e Percentual) da FATMA e seus Componentes em Relação à Despesa Total no Período de 1976 a 1990 (em dólares correntes)</b>	166
<b>QUADRO 10 - Evolução da Despesa Realizada da FATMA de 1976 a 1986 por Atividades de Manutenção e Atividades Fins (em moeda nacional corrente)</b>	168
<b>QUADRO 11 - Evolução de Receitas e Despesas Totais da FATMA no Período de 1976 a 1990 (em dólares correntes)</b>	169
<b>QUADRO 12 - Evolução do Quadro de Funcionários</b>	171
<b>QUADRO 13 - Proporção de Funcionário da FATMA Locados no Interior e na Capital do Estado em Relação ao Total de Funcionários</b>	200

## LISTA DE FIGURAS

<b>FIGURA 1 - Bacias Hidrográficas do Estado de Santa Catarina</b>	18
<b>FIGURA 2 - Distritos Florestais do Estado de Santa Catarina</b>	103

## **LISTA DE ANEXOS**

### **Anexo 1**

**Quadro de Ocupantes de Cargos no Poder Executivo Relacionados com a Fundação do Meio Ambiente - FATMA no Período de 1975 a 1991.**

### **Anexo 2**

**Quadro 3 - Evolução da Composição da Receita e Despesa da FATMA no Período de 1976 a 1996 (em moeda corrente brasileira).**

**Quadro 6 - Composição Anual (em porcentagens) das Receitas e Despesas da FATMA Período de 1991 a 1996.**

**Quadro 7 - Relação entre Despesas com Pessoal e Recursos Transferidos pelo Governo do Estado (em valores correntes de moeda nacional).**

**Quadro 8 - Relação entre Receita Própria e Total de Receitas da FATMA (em valores correntes)**

### **Anexo 3**

**Lista de Entrevistados**

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACAPRENA - Associação Catarinense de Preservação da Natureza  
ADESG – Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra  
AEMA- Assessoria Especial de Meio Ambiente  
APREMA – Associação de Preservação e Equilíbrio do Meio Ambiente  
ARENA – Aliança Renovadora Nacional  
BADESC – Banco de Desenvolvimento de Santa Catarina  
BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico  
BRDE – Banco Regional de Desenvolvimento Econômico  
CASAN – Companhia de Água e Saneamento  
CDI – Conselho de Desenvolvimento Industrial  
CECA – Comissão Estadual de Controle de Agrotóxicos  
CEHR – Conselho Estadual de Recursos Hídricos  
CELESC – Companhia de Eletrificação de Santa Catarina  
CER – Conselho Extraordinário de Reconstrução  
CETESB – Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental  
CETMA – Conselho Estadual de Tecnologia e Meio Ambiente  
CODAM – Conselho de Defesa Ambiental  
CODESC- Companhia de Desenvolvimento de Santa Catarina  
COMDEMA – Conselho Municipal de Defesa Ambiental  
DECOM – Serviço Especial de Defesa Comunitária  
DEGC- Departamento Estadual de Geografia e Cartografia  
FATMA – Fundação do Meio Ambiente  
FEEMA- Fundação de Engenharia e Meio Ambiente  
FEPEMA – Fundo Especial de Preservação do Meio Ambiente  
FIESC - Federação das Indústrias de Santa Catarina  
FUNAI – Fundação Nacional do Índio  
FUNDESC – Fundo de Desenvolvimento de Santa Catarina  
FURB – Fundação Universidade de Blumenau  
GAPLAN – Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral  
IBDF- Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal  
ICC – Indústria Carboquímica Catarinense  
II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento  
MDB – Movimento Democrático Brasileiro

PARE – Plantão de Acidentes e Reclamações Ecológicas  
PCC – Papel e Celulose Catarinense  
PDS – Partido Democrático Social  
PDT – Partido Democrático Trabalhista  
PLADE - Plano Global e Integrado de Defesa Contra Enchentes  
PLAMEG – Plano de Metas do Governo  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
POE – Plano de Obras e Equipamentos  
PROCAM – Programa de Controle Ambiental  
PROCAPE – Programa Especial de Capitalização de Empresas  
PSD - Partido Social Democrático  
SECON – Serviço de Conservação da Natureza  
SEMA- Secretaria Especial do Meio Ambiente  
SETMA – Secretaria de Tecnologia e Meio Ambiente  
SLAP- Sistema de Licenciamento de Atividade Poluidora  
SPI – Serviço de Proteção ao Índio  
SUDEA – Superintendência de Defesa Ambiental  
SUDESUL – Superintendência de Desenvolvimento do Sul  
UDN- União Democrática Nacional  
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina  
USIVAL –Usina de Gás do Vale S/A

# CAPÍTULO 1

## INTRODUÇÃO

### 1. Problemática

Esta dissertação tem como propósito estudar a trajetória institucional da questão ambiental em Santa Catarina e os fatores que contribuíram para a debilidade institucional das entidades governamentais vinculadas à questão do meio ambiente.

Passado mais de um quarto de século do reconhecimento internacional e ascensão dos problemas ambientais a objetos específicos da política estatal, a sensação é de que ainda se trata de uma política estranha à administração pública. Tal estranhamento tem se manifestado, sintomaticamente, nas avaliações da performance de órgãos ambientais brasileiros (estaduais e federais) e de outros países desenvolvidos e subdesenvolvidos.<sup>1</sup> Estes trabalhos, em grande parte, têm associado o fracasso ou o reduzido sucesso destes órgãos ao baixo “status” da política ambiental quando comparada a outras áreas governamentais, como em seus desdobramentos, expresso, por exemplo, na ausência de recursos materiais e humanos e, por fim, à tão genérica quanto frustrante recorrência à expressão “falta de vontade política” dos governantes.

É possível afirmar que os limites colocados para a eficácia das políticas ambientais, em geral, têm se mostrado de tal grandeza e frequência de casos para os poderes públicos em sociedades capitalistas a partir da década de 70, que estas políticas podem ser consideradas um exemplo paradigmático de políticas de baixa prioridade.

Este fato é facilmente verificado também no caso das políticas ambientais de Santa Catarina. Desde 1991 os governos estaduais vêm cedendo explicitamente à lógica do mercado na orientação da política de controle da poluição. Vêm afirmando esses governos que a relação entre Estado e setor produtivo deve pautar-se por uma necessária parceria para enfrentar os desafios colocados pela globalização. De fato, foram as transformações no mercado mundial que impulsionaram as principais mudanças no controle das externalidades ambientais negativas de considerável fração das grandes empresas catarinenses dependentes desse mercado. O “Marketing Verde” dessas empresas e o conteúdo das campanhas publicitárias promovidas pelo mais importante

---

<sup>1</sup> Entre outros, WEALE, Albert [et. al.] *Environmental Administration in Six European States: Secular Convergence or National Distinctiveness? Public Administration*, vol. 74, Summer 1996, p. 225-274; CARVALHO, Paulo G. M. *Meio Ambiente e Políticas Públicas: a atuação da FEEMA no Controle da Poluição Industrial*. MONOSOWSKI, Elizabeth. *Políticas ambientais e desenvolvimento no Brasil*. CADERNOS FUNDAP. São Paulo - ano 9, n. 16. p. 15-24, jun./1989. Dissertação de Mestrado, UNICAMP. Campinas, 1987. FERREIRA, Leila. F. C. *Estado e Ecologia: Novos Dilemas e Desafios (A Política Ambiental no Estado de São Paulo)*. Tese de Doutorado, UNICAMP. Campinas, 1992. CETESB. *GLOBE '90 - Perfis Ambientais*. 1990.

órgão ambiental do governo estadual catarinense, a Fundação do Meio Ambiente - FATMA<sup>2</sup>, podem levar a pensar que as condições de risco ambiental melhoraram no estado por conta de tal aposta nessa parceria.

Contudo, a comprovação deste quadro fica extremamente limitada à precária oferta de diagnósticos precisos e confiáveis da situação ambiental no estado, condição atualmente atribuída ao processo de “desmonte” do aparato institucional do meio ambiente em Santa Catarina, iniciado a partir de 1991. É mesmo possível afirmar que desde a criação do primeiro aparato do meio ambiente estadual, em 1975, no que diz respeito à poluição de rios, os melhores resultados foram pontuais, persistindo em algumas bacias hidrográficas situações críticas de contaminação de recursos hídricos que vêm comprometendo o abastecimento público de água.<sup>3</sup>

Em 05 de junho de 1997, em um evento organizado pela Federação das Entidades Ecológicas de Santa Catarina, com objetivo de homenagear as organizações exemplares e punir as refratárias na preservação do meio ambiente, foi oferecido à FATMA e ao Governo do Estado de Santa Catarina o prêmio “PORCO” pelo fraco desempenho e omissão no controle ambiental.<sup>4</sup>

O que se pretende mostrar neste trabalho é que tal situação paradoxal não passa de mais uma face da debilidade institucional da política ambiental catarinense no contexto de uma sociedade capitalista periférica. Este contexto, impondo-se à efetivação das políticas ambientais, traz em suas especificidades sócio-ambientais, historicamente constituídas, elementos fundamentais para a compreensão da dinâmica que move esta política. Políticas e instituições estatais do meio ambiente são entendidas aqui como sinônimos.

Apesar das evidências apontarem para a política ambiental como um caso paradigmático de uma “não política” - política permanentemente com baixa prioridade - em cada caso, essa se dá segundo a influência de determinantes específicos. A formação histórica, cultural, econômica, política e mesmo do espaço natural dá à política ambiental de um determinado território uma configuração singular. Mesmo que se aproxime das demais, pela existência de condicionantes e vínculos estruturais da sociedade contemporânea, diferencia-se nas respostas aos problemas ambientais e na forma como estes problemas são percebidos por uma sociedade específica.

É nesse sentido que o estado de Santa Catarina deve distinguir-se como um interessante objeto de estudo. Este estado é, em geral, descrito, principalmente por seus governantes e empresários, como um modelo de desenvolvimento econômico para o Brasil. As principais razões desse desenvolvimento seriam o caráter inovador e empreendedor de seus empresários, a qualificação e a disciplina de sua mão de obra (de origem européia) e a abundância e boa distribuição por todo o estado catarinense de matérias primas naturais.

Esses atributos, também citados como vantagens comparativas do estado, seriam as principais

---

<sup>2</sup> A FATMA foi criada em 1975 como Fundação de Amparo à Tecnologia e Meio Ambiente, recebendo a nova denominação em 1991 entre as mudanças realizadas no Governo de Wilson Kleinübing.

<sup>3</sup> SANTA CATARINA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. **Bacias Hidrográficas de Santa Catarina: diagnóstico geral**. Florianópolis, 1997.

<sup>4</sup> A Notícia. Empresa poluidora recebe prêmio. 28 mai. 1997. p. A-6.

razões para a formação de uma estrutura industrial com alto grau de diversificação setorial, bom nível de desconcentração regional e um total aproximado de 20.000 indústrias. De fato, em Santa Catarina, criaram-se e consolidaram-se grandes grupos empresariais nacionais exportadores dos setores agro-industrial, têxtil, metal mecânico, papel e celulose, principalmente.

No entanto, alguns outros importantes aspectos desse “modelo de desenvolvimento” geralmente são omitidos. Em primeiro lugar, o poder público estadual teve papel decisivo na construção da estrutura econômica catarinense, sobretudo após 1960, quando teve início uma intervenção estatal de corte tecnocrático em Santa Catarina. O Estado desempenhou papel fundamental na viabilização da atual estrutura econômica através de obras de infra-estrutura, serviços essenciais, oferta de créditos e benefícios tributários dirigidos, principalmente, a setores privilegiados. Em segundo lugar, contrastam com os elevados índices de crescimento econômico nas décadas de 70 e 80 os elevados índices de concentração de renda e os baixos índices de desenvolvimento humano, próximos aos nacionais e até inferiores, como o caso do saneamento básico, que chega a ser inferior aos estados do nordeste brasileiro.

Como tudo indica, não é difícil supor que entre as áreas de intervenção do governo estadual, que recebem menor prioridade política, destaque-se aquela que trata dos problemas ambientais, assim percebidos a partir de meados da década de 70.

Em Santa Catarina, o modelo de crescimento industrial evoluiu com a ascendência de forças políticas conservadoras/oligárquicas no interior, na máquina pública. Seja em períodos de regimes “democráticos” ou ditatoriais, esses grupos, seguindo as inflexões da política nacional, se revezaram no poder, continuando até os dias atuais a usufruírem de significativa força política nos cenários estadual e nacional. Através do período republicano, essa história pode ser reconstituída pela referência a um pequeno número de grupos e famílias que dominaram o aparato público estadual. A especificidade da sociedade catarinense que consegue combinar formas tradicionais de dominação política e a constituição de uma economia moderna, globalizada, tem na dinâmica do aparelho do Estado, através de suas políticas públicas, um espaço singular de análise.

O interesse pelo estudo das políticas ambientais em Santa Catarina surgiu das discussões em grupos de estudo ocorridas no decorrer do curso de mestrado, as quais, resultaram em algumas pesquisas sobre diferentes intervenções do poder público catarinense.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Entre outros esforços, o estudo da dinâmica do Estado em Santa Catarina tem sido realizado pelo núcleo coordenado pelo Professor Dr. Erni J. Seibel desde 1992. Alguns dos trabalhos que resultaram da linha geral de análise desenvolvida nesse núcleo foram: SEIBEL, Erni J. *Gestão de Processos Sociais: Por uma Metodologia sobre o Caráter de Seletividade da Intervenção Estatal*. Relatório CNPQ. Florianópolis, 1997. BINOTTO, Gelson A. *O Estado e a Política Habitacional: um estudo na região conurbada de Florianópolis no período de 1964 a 1992*. Dissertação de Mestrado. UFSC, Florianópolis. 1994; MAGAJEWSKI, Flávio R. L. *Seletividade Estrutural e a Construção do Sistema Único de Saúde em Santa Catarina no Período 1987-1990*. Dissertação de Mestrado. UFSC. Florianópolis. 1994; SILVA, Valdir A. *Poder Político e Políticas Públicas: inventário político oligárquico em Santa Catarina - uma história de dominação de classe*. Dissertação de Mestrado. UFSC. Florianópolis. 1996; COSTA, Rogério S. *Sistema Financeiro Público Estadual: a trajetória da CODESC. (Poder, Espaço Público e Ciclo Institucional)*. Dissertação de Mestrado. UFSC. Florianópolis. 1998.

Num sentido geral pode-se definir a debilidade institucional como sendo ausência crônica e persistente daqueles recursos necessários à eficácia de uma política pública quando comparada a seus objetivos formais. Esta primeira versão da idéia de debilidade parece suficiente para definir o problema desta pesquisa e, adiante, ampliá-la pela introdução de novos elementos. Define-se a problemática desta pesquisa na seguinte questão:

**Quais os fatores que constituíram a debilidade institucional da política ambiental em Santa Catarina, a partir da experiência da Fundação do Meio Ambiente - FATMA no período de 1975 a 1991?**

A caracterização dos principais fatores da debilidade institucional da política ambiental catarinense deu-se segundo um processo dinâmico de elaboração no decorrer deste estudo, podendo ser sintetizado nos seguintes guias de pesquisa<sup>6</sup>:

a) definir as principais tendências e conteúdos de um padrão de intervenção estatal contraditório na regulação do uso dos recursos naturais, pressuposto e articulado econômica, política e socialmente na formação da sociedade catarinense;

b) descrever, nos períodos de governo estaduais catarinenses compreendidos entre 1975 e 1991, o espaço de poder do aparato institucional do meio ambiente através, principalmente, da trajetória da FATMA;

c) apresentar, para esse mesmo período, os principais mecanismos e condicionantes que contribuíram para a manutenção de uma legitimidade da política ambiental estadual, na gestão dinâmica de uma crise ambiental em Santa Catarina e, por extensão, de uma crise institucional da FATMA.

Estes guias de pesquisa serão operacionalizados no item seguinte.

## **2. Aspectos Metodológicos**

Quanto ao item a, no resgate histórico-institucional da regulação dos recursos naturais em Santa Catarina, serão apresentados os traços gerais das formações natural, política e econômica do estado de Santa Catarina e, dentro desses, a evolução quase silenciosa das funções contraditórias da intervenção estatal na gestão desses recursos.

Com base nessa descrição, no que se refere ao item b, analisou-se o espaço de poder da FATMA, principalmente, a partir de dois momentos complementares:

---

<sup>6</sup> Adotou-se o termo "guia de pesquisa" em vez de "objetivo de pesquisa" para se evitar a idéia de rigidez vinculada a este último. O termo guia de pesquisa pareceu mais adequado para expressar como se estruturou esta pesquisa, na medida que tais guias antes orientaram do que definiram a busca de repostas ao problema estabelecido.



1) **transformações do aparato institucional do meio ambiente** – verificadas: a) através de sua localização na estrutura administrativa estadual; b) na articulação com outras áreas governamentais; c) na formação de seus dirigentes; d) nos recursos de poder ( financeiros, humanos e materiais) à sua disposição;

2) **manifestação dos principais interesses que atravessaram a instituição** – verificados: a) no posicionamento dos dirigentes políticos, seus vínculos e dependências; b) nos interesses políticos e econômicos manifestos nas disputas intra-burocráticas; c) no uso político-eleitoral do órgão; d) no caráter das principais políticas do setor; e) no papel dos movimentos organizados ou não da sociedade civil na produção de uma demanda ambiental.

Quanto à verificação da legitimidade da política ambiental estadual no período compreendido por esta pesquisa, item c, foram assinalados os condicionantes sócio-estruturais e naturais que tentam explicar a tolerância social aos baixos níveis de eficácia dessa política, como também, os programas institucionais com essa finalidade, ou ainda, aqueles que o fazem indiretamente, ambos administrando o grau de conflito envolvendo as demandas ambientais.

Esta é uma pesquisa qualitativa do tipo exploratório<sup>7</sup>, dada a extensão do período estipulado e, principalmente, o incipiente conhecimento sobre o conceito de debilidade institucional e da política ambiental em Santa Catarina. Portanto, este trabalho não teve como preocupação central proporcionar avanços teóricos na área; procurou-se, principalmente, apresentar os principais elementos compreensivos da política ambiental em Santa Catarina, aqui, no caso, de sua dinâmica e debilidade ao longo das décadas de 70 e 80.

O uso de uma perspectiva histórica como estratégia de investigação da política pública é indispensável para reconstituir os processos de surgimento, desenvolvimento e solução de questões socialmente problemáticas - tal qual a questão ambiental - notoriamente nas últimas décadas -, tornando possível a apreensão do sentido adquirido por esta política.<sup>8</sup> No caso específico desta pesquisa, o estudo histórico da evolução da política ambiental e, antes disso, da regulação estatal sobre os recursos naturais em Santa Catarina, permitiu ilustrar a debilidade institucional dessa política, os fatores que a constituíram e esboçaram a funcionalidade social de tal condição.

Não se buscou fazer aqui uma avaliação restrita da política ambiental catarinense ou de uma área ou processo específicos da mesma. Portanto, não se ocupou em constatar, especificamente, o acerto ou o mais freqüente fracasso na execução da política ambiental em Santa Catarina, fato, de resto, relativamente comprovado em relatórios de diversas organizações não-governamentais, e da própria FATMA, e, em menor

---

<sup>7</sup> Esse tipo de estudo é geralmente utilizado para aumentar a experiência em torno de um determinado tema ou conceito, buscando-se antecedentes e maiores conhecimento através de um estudo nos limites de uma realidade específica. TRIVIÑOS, Augusto N. S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987. p. 109.

<sup>8</sup> Esta proposta é desenvolvida por OSZLAK, Oscar e O'DONNELL, Guilherme. *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Doc. Cedec GE, Clacso, n. 4, 1976; e OSZLAK, O. *Políticas Públicas e Regimes Políticos: reflexões a partir de algumas experiências latino-americanas*. *Rev. de Adm. Pública*. Rio de Janeiro. p. 17-60, jan/mar.1982.

grau, em pesquisas acadêmicas<sup>9</sup>. Entretanto, mesmo não se tendo procurado este propósito, parece impossível não demonstrar que esta impressão permeia toda a presente pesquisa, pois ela não só pressupõe tal fracasso como segue seu rastro ao longo da história.

A análise da política ambiental nos governos estaduais de Santa Catarina, no espaço de tempo de 1975 a 1990, compreende quatro períodos de governo: 1) 1975 a 1979 - Antonio Carlos Konder Reis (ARENA); 2) 1979 a 1983 - Jorge Konder Bornhausen e Henrique Córdova (ARENA/PDS); 3) 1983 a 1987 - Esperidião Amin Hellou Filho (PDS); e 4) 1987 a 1991 - Pedro Ivo Campos e Cassildo Maldaner (PMDB).

Esta delimitação do período de pesquisa deu-se porque este intervalo de tempo foi o mais importante da política ambiental catarinense se forem considerados o grande número de mudanças políticas, sociais e econômicas que propiciaram uma acomodação particular desta política na esfera de poder estadual.

Em 1975 foi criado o primeiro aparato institucional específico do meio ambiente em Santa Catarina e, em janeiro de 1991, o fim da gestão do governo estadual do Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB. Esta data marca o fim da governança estadual de um partido de oposição, num momento de distensão do regime político, o que propiciou mudanças concretas no aparato institucional do meio ambiente, dando um novo *status* para a política ambiental.

Muito embora se pretenda acompanhar a evolução do aparato institucional do meio ambiente em Santa Catarina, optou-se por analisar mais detidamente a FATMA, enquanto espaço privilegiado da dinâmica desta política.

A escolha da FATMA como principal instituição política a ser analisada deu-se tanto pelo tempo de sua existência quanto pela sua centralidade na política ambiental do estado. Apesar das diversas alterações em seus objetivos e movimentações no aparato administrativo estadual, a FATMA foi criada no primeiro arranjo institucional do meio ambiente em 1975, desde então sendo o principal órgão executor da política ambiental estadual.

A questão ambiental é reconhecida como sendo abrangente, interdisciplinar e dinâmica, por isso tão envolta em incertezas e inspiradora de uma diversidade de correntes. Na política ambiental essas feições se mostram na interdisciplinariedade, complexidade e incerteza em seus diagnósticos e resultados. No âmbito desta pesquisa, fazem parte do universo da questão ambiental todos aqueles temas relacionados ao uso de elementos do espaço natural, tratados ou não pelo Estado e, cuja forma de apropriação concreta, é foco de contradições e violência institucional ou física. Esta abrangência deverá dar conta das disputas pelo espaço e recursos naturais em Santa Catarina, como foi o caso das questões indígena e do Contestado, discutidas no segundo capítulo.

---

<sup>9</sup> Sobre a análise da política ambiental catarinense, pode-se indicar dois trabalhos que, embora com enfoques diferenciados, comprovam a baixa eficácia governamental nesse setor, são eles MONTEBELLER FILHO, Gilberto. **Industrialização e Ecodesenvolvimento: contradições, possibilidade e limites em economia capitalista periférica - o Estado de Santa Catarina.** Dissertação de Mestrado, UFSC; e MASSIGNAN, Soraya. **A Política Ambiental no Estado de Santa Catarina: 1975 a 1994.** Dissertação de Mestrado, UFSC. Florianópolis, 1995.

Em termos analíticos, embora seja dada uma certa atenção à área das florestas, do carvão e da balneabilidade, a política de controle da poluição industrial será a principal referência de política ambiental neste estudo, sobretudo por ter sido apresentada como prioridade nos planos governamentais federais e estaduais, desde o início da institucionalização do ambientalismo estatal no Brasil. Em boa parte isto aconteceu pelo alto grau de conflito existente em torno do uso da água e do tímido avanço na resolução desse problema até os dias atuais, apesar de ser considerado o principal problema ambiental do estado. Esse foi um dos fatores decisivos para que o controle da poluição fosse se tornando a sua atribuição mais importante.

Na coleta de dados para esta pesquisa foram utilizados vários instrumentos. Inicialmente, foi realizada uma análise de documentos, incluindo relatórios e documentos institucionais, disponíveis na biblioteca da FATMA, ou solicitados a setores administrativos do órgão. Teve-se acesso a outros documentos sobre a FATMA, bem como sobre a gestão de recursos naturais em Santa Catarina, no Arquivo Público de Santa Catarina e em bibliotecas pessoais de entrevistados. Foram consultados documentos financeiros e legislativos e planos de governo no Tribunal de Contas de Santa Catarina e na Assembléia Legislativa de Santa Catarina.

Recorreu-se acentuadamente a pesquisas em periódicos e à realização de entrevistas. Essas fontes se mostraram bastantes proficuas e, em alguns casos, decisivas para desvendar certas passagens históricas “perdidas” na memória dos atores. Tal recorrência se fez necessária não só pelo reduzido número de estudos sobre a política ambiental nacional e, sobretudo, a estadual, como e, principalmente, pela natureza desta pesquisa.

Ao todo foram realizadas 20 entrevistas semi-estruturadas entre 1996 e 1998, nas cidades de São Paulo, Blumenau e Florianópolis, sendo a maior parte delas nesta cidade. Foi utilizado um duplo critério para selecionar os entrevistados. Por um lado, procurou-se privilegiar os ocupantes de cargos-chave na FATMA ou em outros órgãos relacionados a ela. Foi ouvida a maior parte dos dirigentes da instituição dentro do período de pesquisa (ver Anexos 1 e 3 ). Por outro lado, com a ajuda destes, e usando do recurso “bola de neve”<sup>10</sup>, entrevistaram-se outras pessoas que desenvolveram ou participaram de políticas específicas como as de controle da poluição industrial, ou aquelas cuja experiência e conhecimento poderiam contribuir para a compreensão de importantes passagens da história institucional da política ambiental catarinense. Neste aspecto foram decisivas as entrevistas que elucidaram a constituição na década de 70 do movimento ambiental catarinense e seus vínculos com o Estado. É possível que se perceba entre os entrevistados ausências notáveis, das quais, por limite de tempo ou recursos, não foi possível colher informações que poderiam ter enriquecido análise de certas questões como levantado outras.

Tendo em vista a extensão do período de análise e do tema estudado e a diversidade de periódicos existentes no estado, definiu-se uma estratégia de pesquisa dessas fontes. Deu-se prioridade a períodos

---

<sup>10</sup> “Esta técnica consiste em identificar uns poucos sujeitos e pedir-lhes que indiquem outros, os quais, por sua vez, indicarão outros e assim sucessivamente, até que se atinja o ponto de redundância.” ALVES, Alda J. O Planejamento de Pesquisas Qualitativas em Educação. Caderno de Pesquisa. São Paulo (77): 53-61, mai. 1991, p. 59.

relacionados a datas comemorativas (sobretudo o mês de junho, quando comemora-se a o Dia e a Semana do Meio Ambiente), eleições para governador, mudanças de governo estadual e outras datas reveladas em entrevistas e relatórios da FATMA. Foram consultados os periódicos O Estado, Diário Catarinense, e em menor grau, o Jornal de Santa Catarina, além de outros jornais regionais de menor expressão, compreendendo o período temporal de 1975-1991. Facilitaram muito para a pesquisa destes periódicos os arquivos de recortes de jornais sobre o assunto mantido na biblioteca da FATMA e a dedicação de seus funcionários e funcionárias.

Tanto os periódicos quanto as entrevistas foram fundamentais para revelar a intermediação de interesses que definiram os destinos da política ambiental, e captar o caráter da articulação de interesses públicos e interesses privados.

As irrisórias possibilidades de uma institucionalização da política ambiental vieram acompanhadas de uma forte influência de seus protagonistas nos contornos dessa política ao longo do tempo, a história da instituição e de seus dirigentes se confundem. Este fato tornou necessário o uso da técnica “história de vida” para alguns casos, onde a trajetória de vida foi levantada através de fontes documentais e relatos pessoais. Este instrumento mostrou-se bastante válido para desvendar os vínculos entre importantes personagens da política ambiental e o círculo restrito das elites política e econômica do estado, tema tratado principalmente no capítulo 5 desta dissertação.

Por ser um estudo exploratório e relativamente extenso, pareceu interessante dispor as notas teóricas no texto de duas diferentes formas. Em primeiro lugar, na introdução da dissertação são apresentados os principais conceitos e processos relacionados ao Estado, debilidade institucional e política ambiental. Em segundo lugar, no decorrer do trabalho, no corpo do texto ou em notas de rodapé, recorre-se a explicações teóricas pontuais de acordo com a necessidade exigida na argumentação dos pontos analisados.

A análise dos dados nos capítulos 2 e 3 deu-se basicamente com a reconstituição dos período histórico pré-1975, utilizando-se dados levantados em fontes bibliográficas, e tendo como eixo central de pesquisa a regulação estatal do uso dos recursos naturais. Nos capítulos de 4 a 7, com a análise de gestões estaduais do meio ambiente pela confrontação de dados (entrevistas, periódicos e teoria) objetivou-se, primeiro, reconstituir os períodos de governo e suas especificidades utilizando os guias de pesquisa.

Este estudo é uma contribuição às análises institucionais dos processos de formulação e implementação de políticas públicas em geral. Ao propor uma forma alternativa de abordar política ambiental espera-se oferecer um quadro analítico de maior poder compreensivo no que diz respeito aos múltiplos processos que constituem a gestão ambiental. É neste sentido, igualmente, que o entendimento de instituição adotado nesta pesquisa traz uma significativa contribuição para análise crítica das instituições ambientais, embora isso não esteja muito em moda na academia.

Pesquisando o tratamento da problemática ambiental no interior do aparato público, deseja-se compartilhar com a tarefa proposta por Hay, para quem, o movimento ambiental não requer somente uma

teoria da crise ecológica como também de uma teoria do Estado<sup>11</sup>. Os esforços no sentido de objetivar as formas pelas quais os centros de poder “fazem” a política ambiental, podem subsidiar a construção de formas alternativas de gestão dos recursos naturais de interesse da sociedade civil, ou seja, um projeto de administração pública para uma sociedade democrática.

A pesquisa propriamente dita está estruturada em duas partes. Na primeira parte, capítulos 2 e 3, recorreu-se a passagens da história catarinense e brasileira para se construir a “moldura” para análise constante nos capítulos seguintes, ilustrando-se algumas teses centrais desta pesquisa através do levantamento de fatos marcantes na gestão estatal dos recursos naturais em Santa Catarina. Assim, no capítulo 2, apresentam-se características da formação natural, econômica, cultural e política de Santa Catarina com o objetivo de distinguir as funções gerais do Estado na regulação do uso e apropriação dos recursos naturais. Alguns sub-itens dispõem-se de forma a descrever os traços gerais da constituição de um padrão capitalista e autoritário de apropriação de recursos naturais em Santa Catarina. Com a apresentação da história de vida de Fritz Müller e de Raulino Reitz, no capítulo 3, introduz-se a demonstração dos recursos de legitimidade da política ambiental colocados em operação na política ambiental estadual diante das contradições do padrão de apropriação citado, bem como, assinala-se o caráter subalterno dos projetos ligados a uma visão alternativa da Natureza em relação a esse padrão.

Na segunda parte, capítulos 4, 5, 6 e 7, em cada um deles é analisado um período de governo que compõem o período maior de 1975 a 1991, tendo como base os guias de pesquisa: o espaço de poder e a conquista da legitimidade, demonstrando as principais formas assumidas pela debilidade institucional da política ambiental no estado catarinense. Enfatizando-se a evolução da Fundação de Amparo ao Meio Ambiente - FATMA durante quatro governos consecutivos, de 1975 a 1991, teve-se a preocupação de contextualizar as principais mudanças na política ambiental, descrevendo os seus limites e os principais interesses identificados com a sua debilidade. A cada capítulo dessa parte, inseriu-se um ponto específico de discussão, que mesmo podendo ser comum aos demais governos, é tratado mais profundamente num capítulo específico. Esse recurso permitiu uma maior capacidade de análise de dados, como os da evolução da estrutura de financiamento da FATMA. Articulou-se os pontos temáticos naqueles períodos de governo em que os mesmos demonstraram ter assumido maior evidência.

Por fim, o capítulo 9 é reservado a uma tentativa de síntese dos fatores da debilidade institucional, apresentados durante o trabalho.

---

<sup>11</sup> Op. cit., p. 83.

### 3. Referenciais Teóricos

Como já foi mencionado, esta dissertação não tem como preocupação central o aprofundamento teórico dos temas escolhidos, constituindo-se antes, em uma fase “anterior” a esta, dado que realiza um resgate histórico-exploratório. Naturalmente, este fato não desobriga a necessidade de explicitação dos conceitos e procedimentos operacionais que compõem o quadro de análise que se adotou nesta pesquisa.

Quanto ao arcabouço teórico aqui adotado para o estudo da debilidade institucional de órgãos estatais cabem alguns esclarecimentos quanto a formação e limites do mesmo.

Em primeiro lugar, definir uma identidade institucional somente a partir da Teoria do Estado não seria possível dado que essa teoria oferece elementos insuficientes para captar a dinâmica política das instituições de uma forma mais completa. Por outro lado, a teoria que informa a administração pública, a teoria organizacional, tende a despolitizar os conceitos como autonomia, conflito, processo, presentes na dinâmica empírica de uma instituição. O que se quer estudar é o espectro político da organização. Portanto, convém assumir-se a inexistência de uma teoria política das instituições razoavelmente formulada, e a necessidade de contribuir para tal formulação através da análise de casos específicos. Este é um dos propósitos secundários desta pesquisa.

Em segundo lugar, deve-se considerar que o debate sobre a origem da debilidade das instituições nos países de primeiro e terceiro mundos ainda é incipiente. Como se verá adiante, o assunto, sob diversas denominações, mais apontam para sua recorrência empírica, sobretudo nas instituições do setor social, do que oferecem um apanhado sistematizado do problema.

Enfim, assumiu-se como tarefa a sistematização dos elementos tradicionais da teorias do estado e organizacional buscando aprofundar o debate da dinâmica institucional do aparelho estatal, e, no interior desse debate, alcançar uma melhor compreensão da debilidade institucional de certas unidades desse aparelho.

Antes de mais nada é necessário situar a análise da política pública, ou do Estado em ação. Em geral, a análise da política pública, ou do estado em ação, esta centrada nos processos de sua “formulação” e “implementação”, ou revivendo uma discussão clássica na administração pública, na dicotomia política-administração. A despeito de tal polêmica deve-se afirmar a necessidade de se quebrar o muro que separa a política da administração, revelando seus vínculos complementares, sem, no entanto, desconsiderar as especificidades desses dois campos de análise, especificidades essas, definidoras da natureza de tais vínculos. Uma melhor compreensão dessa instigante discussão, que não será vista detalhadamente, ficará mais claro com a apresentação do entendimento da idéia de Estado e dos processos que articulam a operatividade da política pública.

Ao afirmar que o Estado não é um instrumento e nem está a serviço de uma classe contra outra, Offe explica que a estrutura e a atividade deste consistem na imposição da garantia duradoura de regras que institucionalizam as relações de classe específicas de uma sociedade capitalista. “O Estado não

defende os interesses particulares de uma classe, mas sim os interesses comuns de todos os membros de uma *sociedade capitalista de classes*.”<sup>12</sup> Nessas condições o Estado orienta sua ação segundo quatro determinações funcionais:

1) a privatização da produção: o poder público está estruturalmente “*impedido*” de organizar produção segundo seus próprios critérios “políticos”.

2) a dependência dos impostos: o poder público depende, indiretamente, através de mecanismos do sistema tributário, do volume da acumulação privada. Cada detentor de posição de poder num Estado capitalista seria efetivamente por completo despojado de seu poder se um certo volume de acumulação e os ingressos daí decorrentes para o orçamento estatal - de acordo com o nível de quota tributária, variável dentro de certos limites - não permitisse manifestar seu poder também com meios materiais.

3) a acumulação como ponto de referência: como o poder estatal depende do processo de acumulação capitalista, sem ser ele mesmo capaz de organizar este processo, o interesse supremo e mais geral dos detentores do poder do Estado consiste em manter as condições e exteriorização de seu poder através da constituição das condições políticas que favoreçam o processo privado de acumulação. Assim, de uma certa forma, não são fundamentalmente os agentes do processo de acumulação que estão interessados em instrumentalizar o poder estatal que, mas ao contrário, são os agentes do poder estatal que - a fim de assegurar sua própria capacidade de funcionamento -, obedecem, como seu mandamento mais alto ao imperativo da constituição e consolidação de um “desenvolvimento econômico favorável”.

4) a legitimação democrática: sob as condições do sistema de governo parlamentar-democrático, um agrupamento ou um partido político democrático só consegue se apropriar do poder quando encontra apoio majoritário, através de eleições.<sup>13</sup>

Perseguindo esses determinantes funcionais, o ponto de equilíbrio da normalidade na sociedade capitalista é conseguido quando o Estado consegue realizar sua “política” lançando mão de um “conjunto de estratégias mediante as quais se produzem e reproduzem constantemente o acordo e a compatibilidade entre essas quatro determinações do Estado capitalista.”<sup>14</sup> A tese apresentada por Offe é a de que a estrutura social descrita seria conseguida enquanto a articulação destes determinantes produzir a universalização da forma mercadoria.

No interior do Estado, a realização desses interesses, na maioria das vezes, contraditórios entre si, se dá segundo um processo dinâmico de relações de forças entre classes, frações de classes e outros interesses de menor importância.

Entender o Estado como condensação de uma relação de forças significa entendê-lo como um campo e um processo de estratégias, onde se entrecruzam núcleos e redes de poder que ao mesmo tempo se

---

<sup>12</sup> OFFE, Claus. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Trad. Bárbara Freitag, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p. 123.

<sup>13</sup> OFFE, *ibid.*, p. 123-125.

<sup>14</sup> OFFE, *ibid.*, p. 126.

articulam e apresentam contradições cujo objetivo geral ou cristalização institucional se corporificam nos aparelhos estatais. Esse campo é transpassado por táticas muitas vezes bastante explícitas ao nível restrito onde se inserem no estado, táticas que se entrecruzam, se combatem, encontram pontos de impactos em determinados aparelhos, provocam curto-circuito em outros e configuram o que se chama a "política" do Estado, linha de força geral que atravessa os confrontos do no seio do estado. Nesse nível, essa política é certamente decifrável como cálculo estratégico, embora mais como resultante de uma coordenação conflituosa de micropolíticas e táticas explícitas divergentes que como formulação racional e de um projeto global e coerente.<sup>15</sup>

Desta perspectiva deve-se concluir que a função Estado, de certa forma, claramente percebida na ação dos governos, é dar uma certa organização a esse equilíbrio instável de compromissos tendo como objetivo central garantir o interesse político geral: o desenvolvimento econômico, ou processo de acumulação em bases legítimas, na linha do que disse Offe, sobretudo, na forma de políticas públicas. Para conseguir essa unidade e organização do bloco no poder são necessárias tanto medidas positivas como negativas, concretizadas nas ações das instituições políticas.

Uma forma interessante de captar a dinâmica do Estado Capitalista é através da análise do funcionamento de suas instituições, ou burocracias. A instituição, ou aparato institucional, será compreendida nesta pesquisa como o espaço político, administrativo e jurídico que circunscreve os limites, em torno dos quais o encaminhamento das demandas poderão realizar-se no aparato público, por exemplo, na forma de políticas públicas.<sup>16</sup>

Para se tirar proveito da análise do funcionamento das instituições no sentido que se pretende, é necessário ultrapassar os diagnósticos e explicações de cunho organizacional, que, em geral, se limitam a atribuir à falta de eficácia das instituições públicas razões relacionadas a "patologias burocráticas", expressas em um déficit de racionalidade das técnicas e programas administrativos vigentes em relação às exigências do meio.<sup>17</sup>

Mesmo sem se referir diretamente ao tema da debilidade institucional, Ozslak, em seu estudo da política pública na América Latina, apresenta uma importante contribuição para a compreensão e análise desse problema. Para este autor a sorte de uma política pública deve ser interpretada tanto a partir do momento de sua "formulação" (o processo decisório e a influência dos agentes sociais) quanto da "implementação" (a burocracia e a dinâmica intra-burocrática), pois "o processo de materialização da política afeta aos atores da sociedade civil cujo comportamento condiciona, por sua vez, a natureza e o alcance da ação nos diferentes níveis de implementação."<sup>18</sup>

Na mesma direção de Poulantzas, quando se refere à dinâmica do Estado Capitalista, Ozslak afirma que é necessário conceber o Estado como "uma instância de articulação e dominação da sociedade,

<sup>15</sup> POLULANTZAS, Nikos. *Estado, Poder e Socialismo*. Trad. Rita Lima. Rio de Janeiro, 1981. p. 157.

<sup>16</sup> SEIBEL, op. cit.

<sup>17</sup> Este idéia é melhor desenvolvida em OFFE, C. *Critérios de Racionalidade e Problemas Funcionais da Ação Político-Administrativa*. In: *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*, op. cit.

<sup>18</sup> OSZLAK, op. cit. p. 27.



que condensa e reflete seus conflitos e contradições tanto através das variadas tomadas de posição de suas instituições, como da relação de forças existente entre estas. Se percebermos o âmbito institucional do Estado como uma privilegiada arena de conflito político, onde interesses contraditórios lutam por prevalecer e questões socialmente problematizadas são dirimidas, concluiremos que sua fisionomia e composição não podem ser senão o produto histórico, um *resumo* oficial da sociedade civil. Isso significa que a natureza de seu aparato administrativo e produtivo fica afetada pela vicissitudes dessa permanente luta intraburocrática, expressão por sua vez, de outras confrontações sociais.”<sup>19</sup>

Logo, também para este autor, a ação do aparato estatal não reflete um processo racional resultante de planos e normas coerentes, mas,

(...) descreve melhor uma trajetória errática, sinuosa e contraditória na qual são percebidos sedimentos de diferentes estratégias e programas de ação política. Os esforços para materializar as, iniciativas e prioridades dos regimes que se alteram no controle do Estado, tendem a manifestar-se, dentro do seu aparato, em múltiplas formas organizacionais e variadas modalidades de funcionamento cuja cristalização é, em boa parte, produto das alternativas dos conflitos sociais dirimidos nessa arena. [...] A partir dessa perspectiva, o que as instituições estatais fazem não pode ser visto simplesmente como a tradução, em ação (ou implementação), de um conjunto de normas. Sua atividade reflete melhor o propósito de compatibilizar os interesses de suas clientelas e os seus próprios, com aqueles sustentados em seus projetos políticos por regimes que se sucedem no poder.<sup>20</sup>

Tendo essas idéias como base para a compreensão da dinâmica geral do Estado em sociedades capitalistas, a seguir, serão apresentados alguns conceitos e a operacionalização de processos relacionados à análise da dimensão institucional da política pública, em especial, àquela de baixa eficácia, principal atributo da debilidade institucional.

Um dos processos geralmente apontados pelas análises de políticas de baixas eficácia é o da “**não-decisão**”. Referindo-se à seletividade institucional inerente aos processos político-administrativos executados pelos aparelhos do Estado, Offe afirma:

... que cada regra processual cria relações de favorecimentos, inversamente, de exclusão para certos temas, grupos ou interesses. É a isso que se refere o conceito de não-decisão, é um instrumento através do qual reivindicações para a mudança na alocação de benefícios e privilégios no interior da comunidade podem ser sufocadas antes que tenham sido expressas; ou mantidas latentes; ou eliminadas antes que acendam a arena decisória relevante; ou falhando tudo isso, mutiladas ou destruídas no estágio de implementação da decisão, no processo político<sup>21</sup>

Um traço estrutural das sociedades latino americanas, claramente identificado no Brasil, é a violência quotidiana e cumulativa que move as relações de poder de maneira geral, tornando dispensável

---

<sup>19</sup> Idem.

<sup>20</sup> OZSLAK, *ibid.* p. 27-28.

<sup>21</sup> OFFE, *op. cit.*, p. 153.

aos governos da região a legitimação democrática proposta por Offe enquanto determinante funcional do Estado. No âmbito das relações entre o Estado e Sociedade essas relações contraditórias de poder expressam-se pela histórica carência material generalizada, pela exclusão social de grandes porções da população e pela profunda desigualdade no acesso aos recursos públicos, incluindo-se aqui os recursos naturais. Esta condição historicamente enraizada está relacionada à debilidade das instituições no Brasil, sobretudo, as do setor social.

A idéia de **debilidade institucional** vem sendo elaborada em algumas análises da evolução do desempenho das políticas públicas no país, em especial das políticas sociais.<sup>22</sup> Termos como “baixa institucionalidade” e “institucionalidade precária” têm sido usados para descrever a histórica falta de efetividade destas políticas no Brasil.

A origem desta fraca institucionalização das políticas sociais é um resultado do processo de formação das elites brasileiras. Uma explicação desse processo é oferecido por SANTOS, demonstrando-o através da *seqüência* e da *forma* de incorporação dos vários segmentos sociais no Brasil.

Do ponto de vista da seqüência, os principais agentes da ordem industrial contemporânea - burocracia estatal, forças armadas e intelectualidade - constituíram-se em identidades coletivas antes que a ideologia liberal fosse hegemônica no universo dos valores que permeia o processo de socialização política. No que se refere à forma de incorporação, como nenhum dos atores políticos relevantes da ordem contemporânea (empresariado industrial e operariado urbano) formaram suas identidades coletivas através de *partidos políticos*, constituindo-se enquanto atores através do Estado: tanto a burguesia como as classes trabalhadoras foram incorporadas ao sistema político via sindicalismo tutelado. Quando os partidos políticos se firmaram no Brasil pós-45, a constituição e participação dos atores relevantes na vida política organizada encontravam-se já asseguradas pela via das políticas sociais, dispensando a estrutura partidária como canal de processamento e formulação de demandas sociais.<sup>23</sup>

Este processo permitiu a continuidade de práticas corporativistas e intermediações clientelistas na gestão destas políticas, impedindo uma efetiva institucionalização dos direitos sociais. Uma consequência disso é que estas lógicas no exercício de seu poder necessitam apropriar-se da coisa pública, sendo esta a base do patrimonialismo, da corrupção, do empreguismo e do clientelismo.

Portanto, a debilidade institucional, ao vetar a realização de demandas coletivas, nega a publicização e a autonomia da instituição como uma condição imposta pelo favorecimento de interesses particulares e persistentes. Essa falta de maturidade institucional é contraposta, em termos ideais, à idéia de “poliarquia”, presente em maior grau nos países com o sistema democrático liberal consolidado. A

<sup>22</sup> Ver SANTOS, Wanderlei G. *Gênese e Apocalipse: Elementos para uma Teoria da Crise Institucional Latino-Americana*. Trabalho apresentado à Conferência Internacional sobre “Identidad latinoamericana, modernidad y postmaternidad”. 14/16, outubro, Buenos Aires.1987; GUIMARÃES CASTRO, Maria H. *Interesses, Organizações e Políticas Sociais*. In. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 31,1991, p. 17-48; VIANNA, Maria L. T. W. *A Emergente Temática da Política Social na Bibliografia Brasileira*. *BIB*. Rio de Janeiro, n. 28, p. 3-41, 2 sem. 1989. BORBA, Julian e SEIBEL, Erni J. *Participação Política e Democratização do Estado: Reflexões a partir da Experiência Brasileira*. Mimeo, 1998.

<sup>23</sup> SANTOS, W. G. , apud. GUIMARÃES CASTRO, op.cit., p. 37.

poliarquia pressupõe a participação generalizada com regras universais institucionalizadas.<sup>24</sup>

Sujeitas às injunções do clientelismo e do corporativismo essas instituições tendem a produzir benefícios sociais de forma discriminatória e quase sempre visando retornos políticos imediatos (voto, cargos, apoio, etc.), ao estilo populista, ou de mais fôlego, como a busca de legitimidade, em geral através da retórica ideológica do tipo 'solidariedade nacional'.<sup>25</sup>

Alguns indicadores da debilidade institucional ao nível das ações político-administrativas têm sido apontados: na falta crônica de recursos materiais, na centralização de decisões, na fragmentação na gestão, na falta de recursos financeiros, humanos e materiais, na superposição de funções e no uso eleitoral da instituição.

Os resultados alcançados pelo bloco de políticas sociais - habitação, previdência social, saúde e educação - em termo de eficácia têm contrastado com as políticas econômicas. Isso acontece porque "diversamente do que sucede com a política econômica - as *policies* cujos propósitos estritos visam diretamente a acumulação - a política social encontra no processo cumulativo limites à sua consecução e não o eixo que a constitui."<sup>26</sup> Tais quais as políticas sociais, as políticas ambientais enfrentam esse problema.

A descrição do desempenho das políticas sociais no Brasil se aproxima bastante da política ambiental, o que torna pertinente o uso da idéia de debilidade institucional para analisar essa última, com possibilidades de apresentar novos fatores para este estudo.

Uma das formas de compreender a dinâmica da instituição, ou da burocracia, no desafio de conquistar a autonomia que lhe permita a realização de suas atribuições, é através do conceito de **espaço de poder**. O espaço de poder se "define numa tensão entre limites e interesses que se localizam tanto dentro quanto fora do aparelho do Estado [...] apesar destes limites a burocracia possui uma lógica própria de ação que define sua capacidade e possibilidade de atingir seus objetivos."<sup>27</sup> Assim, pode-se conhecer o espaço de poder das instituições definindo o seu acesso a um determinado volume de recursos de poder (financeiros, humanos e materiais, *status* na estrutura do Estado etc.) e mapeando as (in)congruências entre os interesses sociais e os seus objetivos institucionais.

Um restrito espaço de poder está geralmente associado a uma idéia de crise institucional. Pode-se afirmar que existe uma **crise institucional** "quando uma dada condição social estável e auto-sustentada deixa de poder garantir os pressupostos que asseguram sua reprodução."<sup>28</sup>

<sup>24</sup> DAHL, Robert apud WERNEK VIANA, op. cit., 12.

<sup>25</sup> Ibid., p. 10.

<sup>26</sup> CASTRO SANTOS apud WERNEK VIANA, op.cit. p.15-16.

<sup>27</sup> GOUVÊA, Gilda P. Burocracia e Elites Burocrática no Brasil. São Paulo: Paulicéia, 1994. P. 25-26.

<sup>28</sup> SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1995. p. 190.

Contudo, as instituições podem sobreviver com um mínimo de consentimento social, ou de **legitimidade**. Este é um outro conceito útil nesta pesquisa, na medida que permite uma avaliação dos mecanismos e condições para administrar o nível de legitimidade institucional perante os diferentes segmentos sociais. O conceito de legitimidade, em um sentido geral, será compreendido como o consentimento de quem obedece sobre quem manda, portanto, um importante teste político para os governos e para o Estado na relação com suas demandas. “A legitimidade é o principal atributo do estado social, como consenso acerca dos critérios qualitativos que orientam sua intervenção, pautado nos resultados.”<sup>29</sup> Estes resultados da política pública não precisam ser necessariamente correspondentes a preceitos legais, mas pelo caráter contraditório e dinâmico do Estado, pode mesmo fazê-lo legitimamente invertendo totalmente sua ação, sujeitando-a apenas ao consenso na base social.<sup>30</sup>

Em relação ao problema das crises nas instituições públicas, é interessante a contribuição de Offe quando se refere às estratégias destas para “descarregar” o excesso de demandas que compromete sua legitimidade. Afirma ele que a crise das instituições políticas tende a se manifestar quando ocorre a expansão dos conflitos resultantes da não concordância dos motivos das instituições e suas funções objetivas, no caso desta pesquisa, as discordâncias entre as funções inerentes à política ambiental, configuradas na FATMA. Em resposta a esses conflitos, as instituições desenvolvem ações estratégicas a fim de reduzir preventivamente o aparecimento e os efeitos de conflitos. Essas respostas originam-se da combinação de estratégias derivadas de duas formas de defesa contra os conflitos: a redução da probabilidade da emergência de conflitos ou a redução do impacto de suas manifestações.<sup>31</sup>

Por fim, resta fazer algumas considerações sobre a política ambiental.

No capitalismo, os recursos naturais são apropriados, dimensionadas e planejadas pelo homem em função das necessidades de acumulação. Isto tem três implicações para o uso dos recursos naturais: a produção visando consumo de massa, o emprego intensivo de energia e a alta demanda de matéria-prima. Em termos das contradições em relação à base natural, as necessidades econômicas de uma população crescente e da exploração produtiva crescente da natureza, defrontam-se com duas importantes limitações materiais: de um lado, o abastecimento de recursos finitos - a área de terras cultiváveis e inabitáveis, água fresca, alimentos e matérias primas não regeneráveis (minerais, combustíveis etc.); por outro lado, a capacidade do sistemas ecológicos insubstituíveis para absorver os poluentes como subprodutos radioativos, dióxido de carbono, ou dejetos caloríferos.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> MARTINS, Humberto F. Uma análise dos Paradigmas de Administração Pública À Luz do Contexto do Estado Social. *Revista Parcerias Estratégicas*. N° 1, mai. 1996. p.143.

<sup>30</sup> OFFE, op. cit., p. 231.

<sup>31</sup> OFFE, op., cit., p. 170.

<sup>32</sup> ASSIS, Roberto de. *Meio Ambiente e Políticas Públicas*. Trabalho apresentado à Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias no Evento “Diretrizes de Ação para o Meio Ambiente do Brasil”, mimeo. 1992. p. 58.

Em geral a **política ambiental** é definida como:

... el conjunto de definiciones adoptadas por las autoridades, que condicionan y determinan de algún modo el comportamiento de las personas, las empresas y las propias reparticiones públicas en lo referente al uso, manejo y conservación de los recursos naturales y a la acción de los servicios ambientales de que dispone la sociedad.<sup>33</sup>

Contudo, esse conceito é incompleto para abarcar as pretensões desta pesquisa. A ênfase que se deseja é no caráter político-institucional da política ambiental, ou seja a definição do seu “lugar” no interior da estrutura do Estado. Nesse sentido, a **política ambiental** será compreendida como um espaço estratégico negativo onde são administradas - reguladas - as demandas originadas da contraditória apropriação dos recursos naturais em uma sociedade capitalista. O caráter negativo dessa política refere-se a uma impossibilidade, em geral, de satisfação dessas demandas sem reformulações estruturais no sistema capitalista ao ponto deste se descaracterizar.

Os possíveis meios de evitar crises ecológica são, em contraste, específicos ao sistema. As sociedades capitalistas não podem seguir imperativos de limitação de crescimento sem abandonar seu princípio de organização; uma transferência do crescimento natural, não planejado, para o crescimento qualitativo, requereria que a produção fosse planejada em termos de valores de uso. O desenvolvimento das forças produtivas não pode entretanto, ser desacoplado da produção de valores de troca sem violar a lógica do sistema.<sup>34</sup>

Uma forma de não “violiar a lógica do sistema” tem acontecido com a integração específica dos problemas ambientais na esfera do lucro em nível planetário<sup>35</sup>, a qual desde o final da década de 1980 vem ocasionando mudanças significativas e seletivas no controle da poluição industrial.

Finalmente, a legitimidade da política ambiental está associada à idéia de crise ambiental, e por consequência, de crise institucional dessa política. Por **crise ambiental** entende-se a “totalidade de todas as contradições ambientais precipitadas pelas contradições do imperativo do crescimento capitalista”<sup>36</sup>, os quais, por seus efeitos perturbadores às atividades humanas criam demandas que se impingem sobre as instituições ambientais. Nesses termos, ter se -ia aquilo que se chamou de crise institucional, um importante indicador da debilidade institucional.

Apresentadas estas referências gerais, já é possível iniciar a apresentação da pesquisa nos capítulos seguintes, quando serão, oportunamente, apresentados outros conceitos.

---

<sup>33</sup> BUSTAMANTE, Maria. I e TORRES, Santiago. Elementos para una política ambiental eficaz. *Revista de la CEPAL*. N° 41, ago. 1990, p. 110

<sup>34</sup> HABERMAS, J. *A crise de legitimação no capitalismo tardio*. Trad. Vamireh Chacon. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1980. p. 59.

<sup>35</sup> GUATARI, Félix. *As três ecologias*. Maria C. Bitencurt. Camoínas: Papirus, 1995.

<sup>36</sup> HAY, Colin. Environmental Security and State Legitimacy. *Capitalism, Nature, Socialism*. Vol. 5(1), march, 1994. p. 83-97. p. 89.

## **CAPÍTULO 2**

### **ELEMENTOS DA FORMAÇÃO SÓCIO-AMBIENTAL, ESTADO E GESTÃO DOS RECURSOS NATURAIS EM SANTA CATARINA**

Seria difícil tentar entender a gestão da política ambiental em Santa Catarina a partir de meados dos anos 70 sem tomar conhecimento das orientações determinantes na formação e ocupação do território catarinense. Este conhecimento deve, mesmo que de forma menos criteriosa, apresentar os principais elementos condicionantes de um determinado padrão político de gestão dos problemas ambientais, bem como alguns elementos característicos deste padrão.<sup>1</sup>

Esta moldura histórica contribuirá para o entendimento do contexto cuja especificidade dará uma versão à política ambiental e, a partir daí, como a mesma passa a ser acomodada no aparato público estadual catarinense. Espera-se que esta descrição permita ao mesmo tempo sugerir as principais inclinações das estruturas sociais vigentes como daí derivar-se o(s) papel(is) exercido(s) pelo Estado em Santa Catarina na apropriação privada dos recursos naturais.

#### **1. Santa Catarina: Exuberância Natural, Base de uma Colonização Induzida e Fragmentada**

##### **1. 1. O Meio**

Santa Catarina possui no contorno de seus limites uma forma semelhante a um triângulo com uma área de 95.985 km<sup>2</sup>, cerca de 16,6% do Brasil meridional e 1,13 % da superfície do território nacional.

Na analogia feita acima quanto à sua forma, seu vértice penetra em direção à oeste extremado com a Argentina, e a base voltando-se para leste compreendendo uma extensa costa litorânea, banhada pelo Oceano Atlântico. Ao sul faz fronteira com o estado do Rio Grande do Sul, e ao norte, com o estado do Paraná.

A definição dos atuais limites é resultado de diversas disputas ocorridas no decorrer dos séculos passado e do atual, que tiveram seu final em 1916 com definição dos atuais limites. Este processo de definição das atuais fronteiras é em geral descrito tomando-se a evolução histórica a partir de dois grandes espaços geográficos, relativamente homogêneos, que em suas características naturais e

---

<sup>1</sup> A elaboração e organização deste capítulo foram baseadas no texto de SEIBEL, E. J. *Sobre as dimensões e Perspectivas na Abordagem da Temática Ambiental*. Florianópolis, mimeo, 1994.

condicionamentos à ocupação humana representam um importante determinante da constituição do estado catarinense. Seriam eles o litoral e o planalto.

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

Vários fatores naturais formadores destes dois espaços são apresentados como indicadores das condições naturais favoráveis encontradas em território catarinense. De fato, não é raro encontrar em obras de literatura específica, análises econômicas e planos governamentais que trazem referências às “oferendas” naturais de Santa Catarina<sup>2</sup>. Estas referências, em geral, destacam uma base natural considerada privilegiada, devido a fatores como os climáticos, florestais e hidrológicos, e de certa forma, os minerais.

Em todo o estado catarinense predomina o clima subtropical úmido, apresentando, de um modo geral regularidade na distribuição das chuvas em todo território durante todo o ano. Temperaturas médias relativamente baixas e as ocorrências de precipitações com maior intensidade nas áreas mais quentes tanto no litoral como no planalto garantem uma grande disponibilidade hídrica. Esta regularidade das precipitações, é de extrema importância para o dinamismo biológico do estado.<sup>3</sup> Registra-se em todo o território catarinense uma grande diversidade de distribuição anual térmica.<sup>4</sup>

No início da ocupação humana a cobertura vegetal compreendia 81,5% do território catarinense, segmentada apenas pelos campos no planalto. Dois grandes maciços destacaram-se nas formações florestais do estado: a Floresta Tropical Atlântica<sup>5</sup>, predominante na faixa litorânea, que ocupava 31% do Estado, e a Floresta de Araucária que ocupava 40% do território estendendo-se por grande parte do planalto catarinense.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> “No Estado de Santa Catarina (...) a natureza foi realmente pródiga. É uma das regiões do território nacional mais férteis e completas.” IBGE / Departamento Estadual de Estatística / Estado de Santa Catarina. A economia catarinense. Separata de *Cultura política*, ano II, n° 16, 1942.

<sup>3</sup> LAGO, Paulo Fernando. *Santa Catarina: dimensões e perspectivas*. Florianópolis: Ed. UFSC, 1978. p. 24.

<sup>4</sup> É possível aí observar-se as menores temperaturas do Brasil, como também temperaturas máximas alcançando 40° C durante no verão. Para tal diversidade climática contribuem principalmente a circulação de massas de ar de características bastante diferenciadas, o relevo e a maritimidade. PRATES, Arlene M. M. *Geografia Física de Santa Catarina*. Florianópolis: Lunardelli, 1989. p. 123.

<sup>5</sup> Na Floresta Tropical a temperatura alta e o elevado índice pluviométrico possibilitam uma grande variedade de espécies, com destaque para aquelas de valor comercial como: peroba, ipê, cedro, canela-preta, canela amarela, canela-sassafraz, palmito e xaxim.

<sup>6</sup> Nesta última, como a própria denominação sugere, predominava o pinheiro do Paraná (Araucária Angustifolia), presente em altitudes entre 700 e 900 metros. Na mesma floresta, observavam-se num estrato inferior, espécies tropicais como a canela, a imbuia, a peroba, o angico, o cedro, o camboatá e a bracinga. Outra espécie que merece destaque em função de seu valor econômico no desenvolvimento regional, além das espécies tropicais e do pinheiro, é a erva mate em meio às formações descritas acima, embora em estruturas menores. Entre outras formações vegetais que ocupavam o território catarinense destacam-se também: a) Floresta subtropical (8%); b) Floresta dos Faxinais (5%); c) Floresta Nebular ( 2%); d) Formações Campestres (15,1%); e) Formações Litorâneas (2,1%).

Embora configure mais como acontecimentos excepcionais, mas de repercussão considerável para certas regiões do estado, deve-se assinalar a ocorrência de inundações, enchentes, geadas, granizo e estiagens, grande parte delas agravadas em seus efeitos devido a agressões ambientais das últimas décadas.

Outro aspecto natural do território catarinense destacado na literatura como favorável à ocupação humana é a sua estrutura hidrográfica. Este elemento do quadro natural catarinense é tipicamente caracterizado na literatura específica pela sua fartura e boa distribuição espacial e temporal, fato que favoreceu a penetração e assentamento de agrupamentos humanos bem como o desenvolvimento de pólos econômicas autônomos.<sup>7</sup>

Tanto o clima quanto o relevo predominantes no estado cumprem importante papel na definição das especificidades hidrológicas de Santa Catarina. Seguindo os principais acidentes de seu relevo o estado catarinense é drenado por duas grandes redes hidrológicas independentes: a Vertente do Atlântico no litoral, e a Vertente do Interior, no Planalto Ocidental (Figura 1).

As duas grandes porções do território encontram na constituição do sistema hidrológico mais um fator geográfico motivador de suas segmentações internas.

A Serra Geral é o grande divisor dos sistemas de drenagem de águas que rumam, seja para o mar, no caso do litoral, seja para o interior. A Serra do Mar cumpre função complementar no norte do estado separando as bacias da Vertente Atlântica da bacia do rio Iguaçu. A Vertente do Interior, por sua vez, é dividida internamente pela Serra do Espigão, divisor das águas do interior que se movem para o norte (Iguaçu), e para o oeste (Uruguai).

A vertente do Interior banha uma área aproximada de 60.1865 km<sup>2</sup>, cerca de 63% do território catarinense e subdivide-se em duas grandes bacias integradas, por cursos diferentes, à bacia internacional do Prata: a Bacia do Rio Uruguai e a Bacia do Rio Iguaçu.

Maior bacia do estado, a bacia do Uruguai abrange cerca de 51,65% do território catarinense, drenando basicamente as partes central, oeste e sudoeste do estado. O rio Uruguai, formado pela confluência dos rios Canoas e Pelotas (fronteira entre os estados de Santa Catarina e o Rio Grande do Sul), tem como principais afluentes (sub-bacias) de sua margem direita, em território catarinense, os rios: Peixe, Rancho Grande, Jacutinga, Engano, Ariranha, Irani, Chapecó, São Domingos, Antas, Iracema, Macaco Branco e Pepiri-Guaçu.

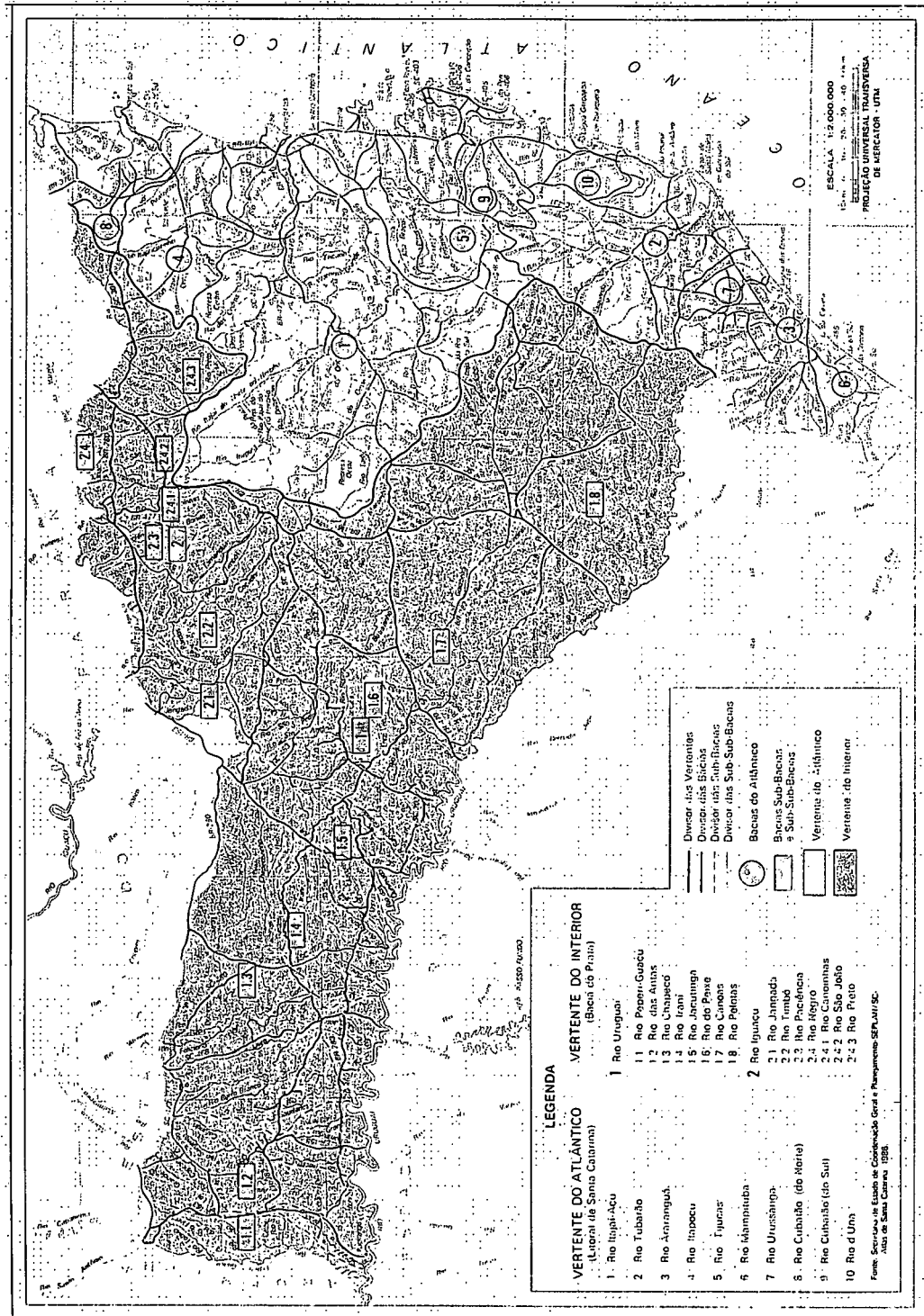
A extensão desta bacia ultrapassa os limites estaduais e até nacionais, sendo, portanto, um meio de contínuas relações entre espaços diversos quanto a atividades humanas e jurisdições, em função de suas localizações ao longo do rio. Além de estabelecer relações entre os estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, o rio Uruguai encontra-se interligado, a jusante, com os territórios argentino e uruguaio até desaguar no Oceano Atlântico, na foz do rio da Prata.

---

<sup>7</sup> LAGO, Paulo Fernando. Op. cit. p. 81-82.



**FIGURA 1 – BACIAS HIDROGRÁFICAS – SANTA CATARINA**



**Fonte: SANTA CATARINA. Atlas escolar de Santa Catarina. Rio de Janeiro, Aerofoto Cruzeiro, 1991.**

A menor porção da Vertente do Interior, cerca de 11,9% do território situados à noroeste do estado, é coberta pela bacia do Iguçu. O movimento das águas desta bacia segue em direção ao norte, constituindo uma pequena extensão dos limites com o estado do Paraná. Seu principal rio, o Iguçu, nasce em terras paranaenses e passa por território catarinense na altura do município de Canoinhas quando toma direção oeste em seu curso, por fim desaguardo no Rio Paraná, um dos mais importantes formadores da Bacia Platina. A bacia do Iguçu tem como principais afluentes em território catarinense (margem esquerda), os rios: Negro, Paciência, Timbó, Jangada, Porto União.

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

Considerando-se a extensão da área de influência, a bacia do Itajaí-Açu com 16,15% do território estadual, é a mais importante dessa vertente, como também, a maior bacia inteiramente catarinense.

O caráter acidentado do relevo catarinense, tendencialmente com maiores altitudes nas regiões centrais com reduções em direção as extremidades, ajudam a entender o perfil longitudinal e a declividade dos rios catarinenses<sup>8</sup>. De um modo geral, em função do relevo, os rios catarinenses apresentam vazões máximas com reduzida estabilidade "ocorrendo rápido escoamento devido aos perfis longitudinais e transversais, em geral, enérgicos."<sup>9</sup>

A grande disponibilidade - no tempo e no espaço - de águas fluviais no estado catarinense deve-se sobretudo às relações entre as características climáticas e o regime dos rios predominantes no estado. Os rios de Santa Catarina são de regime pluvial, ou seja, a vazão de água nos mesmos está diretamente relacionada a quantidade e frequência de chuvas. Portanto, a relativa regularidade na distribuição do montante de chuvas anuais decorrente do regime subtropical predominante no estado, proporciona, de maneira geral, o abastecimento normal dos mananciais em todo o território. A influência do tipo de regime pluviométrico subtropical sobre o comportamento da grande maioria dos rios catarinenses, permite assinalar a ocorrência de duas descargas máximas (ocorrendo respectivamente na primavera e no final do verão) e duas mínimas (registrada no início do verão e no outono com

---

<sup>8</sup> Uma certa regularidade na inclinação do relevo acidentado na vertente do interior, faz com que os seus rios apresentem, via de regra, "um perfil longitudinal com longo percurso e ocorrência de inúmeras quedas d'água" (SANTA CATARINA. Atlas de Santa Catarina. Rio de Janeiro: Aerofoto Cruzeiro, 1986. p. 32.) Na vertente atlântica, o perfil longitudinal e declividades predominante dos seus rios, seguindo também os principais traços da superfície litorânea, assinalam dois momentos diferentes. Em seu curso superior, localizado no divisor da Serra Geral e outros pontos da região de alta altitude e topografia muito movimentada, registra-se um perfil longitudinal bastante acidentado. No curso inferior, cortando as planícies litorâneas, os rios apresentam geralmente perfis longitudinais que assinalam baixa declividades e um traçado meandrante, distinguindo-se assim, como rios de planícies.

<sup>9</sup> Ibid., p. 83.

prolongamento no inverno).<sup>10</sup>

Da descrição acima da rede hidrográfica pode-se deduzir algumas implicações para a ocupação humana ocidental do território catarinense. A existência de inúmeras quedas d'água sugere um rico potencial hidroelétrico, no curso superior da vertente atlântica, e sobretudo, na região do planalto. Porém, esse grande número de cachoeiras, corredeiras, saltos, apesar da extensa rede fluvial, impossibilitam o uso navegação fluvial como meio de transporte interno expressivo<sup>11</sup>.

Quanto à formação da rede hidrográfica de Santa Catarina deve-se ainda assinalar a existência de lagoas ocupando uma área de 342,69 km<sup>2</sup>, em sua maior parte localizadas na parte sul do estado. Nesta região, localiza-se o maior complexo lagunar do estado, com 53,67% da área total das lagoas, formado pelas lagoas do Mirim, de Imaruí, e de Santo Antônio. Além da extensão, este complexo se destaca pela pesca do camarão, por muito tempo, principal atividade econômica da região.<sup>12</sup>

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

## 1. 2. Ocupação do Espaço e Gênese Econômica

Ter presente a maior divisão natural do território catarinense - litoral e planalto - e as condições naturais favoráveis é fundamental para se entender a ocupação humana ocidental desse estado. A ocupação destes dois espaços geográficos deu-se segundo processos diferenciados quanto a seus interesses sobre as áreas de ocupação ao longo dos últimos 400 anos.

Três movimentos históricos gerais sintetizaram a ocupação induzida<sup>13</sup> dos espaços regionais catarinenses nos contornos atuais, já habitados por civilizações indígenas como Carijós (áreas litorâneas), os Xokleng (nas altas encostas) e os Kaingang (no planalto)<sup>14</sup>.

O primeiro movimento, denominado de vicentista-açoriano pode ser dividido em duas etapas conforme as razões que as moviam. Numa primeira etapa, as ocupações coloniais de terras catarinenses derivaram das iniciativas de penetração a partir de São Vicente, estimuladas pelo governo colonial, a

<sup>10</sup> Id.

<sup>11</sup> Uma exceção a este tipo de limite é o curso inferior do rio Itajaí-Açu que apresenta condições de navegabilidade até a cidade de Blumenau.

<sup>12</sup> Observou-se, neste período uma tendência decrescente de produtividade na pesca diante da contaminação pelos detritos trazidos por importantes rios da região carbonífera que deságuam nas lagoas.

<sup>13</sup> As ocupações induzidas, são assim chamadas na medida em que partiram de iniciativas estatais e/ou empresariais, seja na forma do Reino Português, do Império ou República.

<sup>14</sup> A expansão na ocupação desses espaços implicou numa dizimação sistemática quase silenciosa das civilizações indígenas citadas. Este assunto será tratado detalhadamente a diante.

ocuparem pontos avançados no litoral Sul. Assim tem-se a fundação de Desterro, Laguna e São Francisco na segunda metade do século XVII, que neste período têm suas economias voltadas para a produção minifundiária de subsistência, com técnicas de cultivo bastante rudimentares<sup>15</sup>.

A colonização luso-viceíntista, teria por função mais destacada do período, a de povoar o litoral, para a manutenção do regime colonial português na região, não se prestando no entanto a atividades extensivas para a exportação, na maioria dos casos.

Numa segunda etapa, quase um século após, novas ocupações são promovidas com objetivos político-militares da coroa portuguesa, voltados à segurança e povoamento das fronteiras lusitanas no sul do Brasil no século XVII, em função das investidas espanholas com o fim da União Ibérica (1580 - 1640). Esses novos efetivos imigrantes, cujos primeiros desembarques deram-se em 1748, tinham como origem as ilhas de Açores e Madeira e habitaram em localidades litorâneas já estabelecidas.

Ainda na segunda etapa se deu a colonização em direção a Lages, já em fins do século XVIII, com a imigração em função do crescimento de exportação de gado para Minas, devido à expansão da extração aurífera. Houve, neste momento, a cisão entre a área planáltina e a litorânea, visto que o planalto, território de passagem mais favorável, mantinha maiores relações com os campos gaúchos do que com o litoral, e portanto com a capital catarinense.

Ao longo deste caminho, alternativo ao litoral, seriam criados os primeiros povoamentos que dariam origem aos municípios, a partir de 1916, de Lages, Curitiba, São Joaquim, Campos Novos e Mafra, inicialmente chamados “pousos das tropas”. Seria então a partir do pastoreio e atividades extrativistas que se criariam a estrutura social e econômica do planalto catarinense.<sup>16</sup>

O segundo grande movimento de povoamento de espaços regionais, deu-se com as frentes de colonização “públicas” e privadas a partir principalmente de 1850 - marco também da regulamentação da aquisição de propriedades por colonos com a aprovação da “Lei de Terras”<sup>17</sup> - que trouxeram imigrantes de novas nacionalidades, destacadamente a alemã e a italiana.

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

Este processo desencadeou-se através de vários “Contratos de Colonização” que previam a ocupação de diversos espaços da então província, orientada entre outras coisas, pela disponibilidade de recursos naturais, acentuando o processo que passava a dar as primeiras feições da presente configuração

---

<sup>15</sup> Desterro e outras regiões litorâneas irão apresentar também a única atividade colonial exportadora, que seria a caça à baleia, caracterizada pelo uso intensivo de mão de obra escrava. Laguna teria a função de antepasto para o gado gaúcho, com destino a São Paulo e Minas, posteriormente.

<sup>16</sup> PIAZZA, Walter F. *Santa Catarina: sua história*. Florianópolis: Ed. UFSC, Ed. Lunardelli, 1983.

<sup>17</sup> Publicada em 18 de setembro de 1850 pelo Governo Imperial sob o n.º 601, esta Lei regulamentava a ocupação de terras indígenas, a autorização para a fundação de povoações e sua colonização e aquisição por parte de estrangeiros, bem como o ingresso de imigrantes europeus e a naturalização destes. Ver mais em PIAZZA, Op. Cit.

cultural e espacial do estado. Nessa nova fase de imigrações, grupos humanos começam a penetrar, a partir do litoral, em direção interior através do traçado dos vales e rios, fundando colônias que em seus desdobramentos até meados do século seguinte, complementariam o povoamento da porção litorânea e o do planalto norte do território catarinense.

É neste processo que são criadas colônias que se tornaram importantes centros regionais como é o caso de Blumenau, Brusque e Itajaí na bacia do Rio do Itajaí-Açu, Joinville na bacia do rio Cachoeira, no caso das experiências alemãs. No litoral sul, com os italianos, Urussanga na bacia do rio Urussanga, Azambuja, Tubarão, e Nova Trento e Nova Itália na bacia do rio Tijucas.

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

Desde 1853, ano de criação da província do Paraná, este território vinha sendo objeto de disputa entre esta província e a de Santa Catarina, resolvendo-se o litígio apenas em 1916, quando este assumiu atual conformação territorial do estado, anexando finalmente o espaço em disputa. A vitória na disputa com o Paraná garantiu a Santa Catarina a anexação de significativo território.

Como se verá adiante, a colonização destas regiões foi antecipada e preparada por intensas transformações e conflitos envolvendo forças antagônicas locais, federais e internacionais, cujo defecho violento tem como marco a “Guerra do Contestado”. A desobstrução da região realizada pela intervenção estatal militar foi fundamental para a introdução e sucesso dos novos padrões de produção econômica capitalista e de apropriação do grande volumes de recursos naturais da região, em especial a madeira, a terra e o mate.

Importantes cidades se desenvolveram a partir e ao longo dos trilhos da Estrada de Ferro São Paulo - Rio Grande<sup>18</sup>, finalizada em 1910 ou como resultado dos empreendimentos colonizadores, beneficiando, pela ligação, mercados e centros externos ao estado, o que de certa forma compensava a distância da capital catarinense, criando as condições para uma maior autonomia econômica da região oeste. Entre as cidades fundadas nesse período, posterior à Guerra do Contestado e a definição dos limites estaduais, estão cidades como Joaçaba (Cruzeiro do Sul), Concórdia (Queimados), Chapecó e Videira.

Estes movimentos de ocupação dos espaços regionais catarinenses por imigrantes predominantemente europeus de meados do século XIX em diante, proporcionaram uma profunda

---

<sup>18</sup> A construção do trecho catarinense da Estrada Ferro São Paulo-Rio Grande, pode ser considerado o grande instrumento da colonização e modernização da região. Grande fluxo de emigrantes de origem alemã e italiana oriundos em sua maioria do Rio Grande do Sul e Paraná começaram a ocupar os lotes colocados a venda pela subsidiária da empresa multinacional responsável pela construção da estrada de ferro. A “Brazil Railway Co.” recebeu como pagamento do governo brasileiro pela construção da ferrovia uma faixa de terra de 15 km de cada lado dos trilhos ao longo de todo percurso da mesma. Várias outras empresas receberam concessões do governo estadual para colonização de regiões do extremo e meio oeste não negociadas à empresa multinacional. Ver mais em: CABRAL, Osvaldo C. *História de Santa Catarina*. Florianópolis: Ed. Lunardelli, 1987. p. 326-341.

transformação econômica, social e cultural do território catarinense. A colonização do sul do Brasil foi uma forma também de alocar uma parcela ponderável da mão de obra disponível na Europa com o advento da Revolução Industrial. Os vínculos comerciais, financeiros e tecnológicos, principalmente entre os imigrantes de origem alemã com seu país natal, levaram aos primeiros grandes impactos na relação com o meio natural. Antes disso, a região, como assinala Santos:

... era dominada por formas bastante precárias de exploração da natureza. No litoral e no interior, as práticas econômicas eram voltadas para o sistema interno da colônia, e, depois, do império.[...] Vivia-se, como em todo o resto do país, um modesto modelo capitalista. Ao se iniciar a colonização, entretanto, logo se verifica que as empresas, ao se envolverem diretamente na questão, organizam seus empreendimentos nos melhores padrões do sistema capitalista.<sup>19</sup>

Em consequência de uma formação voltada para o trabalho industrial dos colonos e possibilidades de aquisição de tecnologia, além de outras vantagens<sup>20</sup>, este processo de imigração, no contexto maior das transformações do sistema econômico nacional e internacional, inaugurará formas de produção capitalistas. Contudo a instauração e consolidação da moderna produção capitalista exigiu uma rápida expansão e interiorização na ocupação do território catarinense, que só foi possível com o enfrentamento de obstáculos do meio natural e social, através de uma ampla mobilização de forças econômicas, políticas e militares.

A colonização do território catarinense nesses moldes impunha uma utilização dos recursos naturais alternativa e concorrente às pré-existentes. Conflitos gerados a partir da disputa pela hegemonia da apropriação de recursos naturais foram importantes delineadores da formação sócio econômica catarinense. O Estado fora importante agente na definição da resultantes destes processos conflituosos de apropriação do espaço natural. O item seguinte faz referência a alguns episódios da história catarinense em que o Estado teve papel destacado na mediação militar ou institucional de modos concorrentes e excludentes de ocupação do espaço natural catarinense, constituindo assim um padrão de gestão dos recursos naturais articulado a um modo de produção e estrutura de poder políticos específicos.

---

<sup>19</sup> SANTOS, Silvio C. dos. *Índios e brancos no sul do Brasil: A dramática experiência dos Xokleng*. Florianópolis: Edeme. 1973. p. 245.

<sup>20</sup> "... o imigrante europeu chegou a esta parte da América vinculado a um sistema econômico bastante agressivo. E baseado nele, logo iniciou uma mudança séria no sistema econômico local. De saída o imigrante obteve condições de trabalho que o privilegiavam frente aos trabalhadores do país: terras adequadas à produção agrícola, ricas em madeira e entregues sob financiamento; frentes de trabalho criadas especialmente para ocupá-lo e remunerá-lo logo após sua chegada e enquanto sua terra não produzia, ou, na entressafra, apoio na comercialização da produção. (...) Da agricultura partiu para a exploração dos recursos florestais e logo chegou à indústria. Ou se já possuía algum capital, ingressou diretamente na atividade industrial." Ibid., p. 245.

## 2. O Genocídio Indígena e a Guerra do Contestado<sup>21</sup>: o Estado na Eliminação de Obstáculos à Expansão da Moderna Apropriação dos Recursos Naturais.

### 2. 1. O Extermínio Indígena

Na ocupação daquilo que se compreende atualmente como o território catarinense, as densas florestas e as civilizações indígenas então existentes eram comumente identificadas como os maiores obstáculos do meio natural ao processo de expansão imigratória no século XIX. Ao contrário dos recursos florestais que foram amplamente utilizados como recursos econômicos, a existência indígena no estado, naquele contexto desfavorável à sua assimilação pelo processo produtivo colonizador<sup>22</sup>, representou principalmente um empecilho aos crescentes interesses privados e estatais organizados em torno do empreendimento colonizador dos séculos XIX e XX.

Estas condições tomavam eminente um desfecho violento para os conflitos decorrentes das ações belicosas dos povos indígenas que habitavam as regiões interiores de Santa Catarina, movidos principalmente pela defesa de seus espaços de sobrevivência, espaços esses já contabilizados pelo modo de produção que se instaurava, sem um lugar, sequer subalterno, para o índio.

A contenção das investidas indígenas, logo foi identificada como problema às políticas de ocupação do Império e depois da República. É a partir da resolução de aspectos específicos desse problema para a satisfação desses diversos interesses dominantes dentro e fora do espaços estatal - mas, sempre com sua anuência - e de suas contradições que a questão indígena tem na sua institucionalização uma resposta marginalizante.

O povoamento por grupos humanos em Santa Catarina teve início no planalto em 5.500 a. c. e no litoral de 3.000 a. c. até a chegada dos grupos europeus.<sup>23</sup> Neste período, três grupos indígenas habitavam o território catarinense: o "Carijó", da nação tupi-guarani e habitante da faixa litorânea, e por isso rapidamente aniquilado ou levado para o mercado de escravos em São Vicente, no contato com o europeu; e pertencente ao Grupo Jê, os "Xokleng" nas florestas do litoral, e os "Kaingang" habitando as florestas e campos do planalto. Estas duas últimas, progressivamente deslocaram-se para locais de difícil acesso pressionados pelas frentes de ocupação que seguiam, de sentidos opostos, em direção ao interior

<sup>21</sup> Uma análise interessante sobre a questões da dizimação indígena e do Contestado em Santa Catarina poder ser encontrada em AURAS, (1991) na seção "O Advento da Civilização Ocidental e Cristã Por Cima dos Desvalidos". AURAS, Marli. Poder oligárquico catarinense: da guerra aos "fanáticos" do Contestado à "opção pelos pequenos". Tese de doutoramento, PUC/SP. São Paulo, 1991. p. 227.

<sup>22</sup> No Brasil, os Alvarás Régios de 1755 a 1758 proibiram a utilização do indígena como mão de obra escrava. Além disso, tanto os objetivos do governo brasileiro como dos colonizadores europeus centravam-se na implantação de um modo de produção capitalista moderno, postulador do trabalho livre. FURTADO. Milton B. Síntese da economia brasileira. 2 ed. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1981. p. 40.

<sup>23</sup> BECK. apud SANTOS, S. C. Op. cit. p. 28.

do estado.<sup>24</sup>

Os constantes e inevitáveis ataques indígenas aos habitantes das novas colônias, saqueando e fazendo vítimas, e a insegurança criada pela sua reação em geral violenta à invasão dos europeus aparecia a estes como um sério problema para a nova massa de interesses que visava a apropriação dos espaços naturais catarinenses. Companhias de colonização, comerciantes de terras, administradores de colônias e embaixadas, preocupados com a valorização da terra, a segurança de seus compatriotas e com a continuidade da transferência de população excedente, pressionavam o governo brasileiro a oferecer segurança às vidas e propriedades dos imigrantes.

A reação indígena também se colocava no caminho das políticas de ocupação territorial promovidas pelo estado nos períodos Imperial e da Primeira República. Por parte desses governos o novo estilo de povoamento perseguia a necessidade de povoar terras devolutas com a implantação da agricultura, para atender não só a necessidade de desenvolvimento econômico, como assegurar a unidade política do país que vinha enfrentando diversas revoltas regionais. Havia ainda a carência de mão de obra livre e habilitada para o uso de novas técnicas, aumentando a produção e o mercado consumidor, este, objeto de grande pressão da Inglaterra sobre o Governo brasileiro.<sup>25</sup>

Já em nível regional, complementarmente, observava-se durante a primeira metade deste século intensas atividades de colonização da região do planalto catarinense promovidas pelo governo estadual e empresas privadas, após a definição em 1916 dos limites territoriais em causa com o estado do Paraná.

Portanto, o próprio Estado brasileiro perseguia, com os projetos de colonização, a resolução de problemas fiscais e políticos do país, estimulando a penetração para o interior abrindo estradas, ferrovias, telégrafos e fundando núcleos coloniais. Os diversos interesses econômicos e políticos em jogo exigiam medidas efetivas do governo contra os ataques, em várias regiões, de indígenas que se ocultavam nas florestas, e a defendiam como meio de sua existência. A preocupação com a sobrevivência sob duras condições e com o desenvolvimento econômico das colônias, não proporcionava interesse, salvo em casos isolados, em conhecer o modo de vida dos índios.

O desconhecimento quase total dos povos indígenas que habitavam a região, não só dificultava as aproximações como abria precedentes para generalização de estereótipos limitados e marginalizantes. O desconhecimento, a insegurança, e principalmente, a necessidade de apropriação das terras habitadas pelos índios, fundavam um antagonismo de interesses que facilitariam sua dizimação. Do período que se inicia com a colonização européia em Santa Catarina, até os dias de hoje, o poder político estatal, até certo ponto, expressão dos interesses dominantes na sociedade, tem cumprido papel ativo nesse processo sob diferentes formas, o que se verá a seguir.

Assistiu-se, a partir dos primeiros reclames das empresas colonizadoras, a várias tentativas do

---

<sup>24</sup> “À época de colonização havia pelo menos três grupos Xokleng: um deles vivia no centro do território catarinense, tendo como área de ação principal o médio e o alto vale do Itajaí; o segundo ocupava as cabeceiras do rio Negro, na atual fronteira de Santa Catarina com o Paraná; o terceiro situava-se na região sul do estado com base nos vales do Capivari e Tubarão.” SANTOS, S. C. Id. *ibid.* p. 32.

<sup>25</sup> FURTADO, M. B. Op. cit. p. 131.



governo provincial de garantir a propriedade e as vidas dos novos habitantes, ou seja, a normalização do processo de ocupação induzida do território.

Primeiramente, em 1836 foi criada a Companhia de Pedestres, um destacamento militar formado de início por um sargento, um cabo e quinze soldados, com objetivo, entre outros, de dar segurança às povoações e colônias. Após resultados medíocres, em parte pela falta de equipamentos, pessoal e habilidade para a função de conter as incursões dos silvícolas, a Companhia de Pedestres foi dissolvida em 1879 por medida de economia do governo.<sup>26</sup>

As poucas tentativas por parte do governo e da Igreja de catequizar os indígenas que embrenhavam-se nas matas, tão pouco lograram satisfatórios resultados na pacificação. A posição da Igreja Católica, instituição historicamente atuante na dominação dos índios, não conseguia disfarçar a contradição na sua posição sobre o problema. Os posicionamentos de dom João Becker, bispo de Florianópolis nesse período, revelam tal situação. Embora afirmasse inicialmente que a Igreja “não despreza os imigrantes e nem os índios e que oferecia auxílio a uns e outros, entendia que o índio é um pagão, “feroz, indomável e viciado”. Ao colono, ao contrário, considerava, reveladoramente, um evangelizador, “pioneiro abnegado do progresso que abre nova fonte de receita para os cofres públicos.” Concluía, assim, que o europeu tinha o inquestionável direito de defesa própria e de ser protegido pelas autoridades do país.<sup>27</sup>

A percebida falta de eficácia das medidas governamentais de pacificação às crescentes investidas dos silvícolas diante da intensificação da atividade colonizadora, acirravam os ânimos e passavam a justificar a autodefesa das colônias.

Foi também neste contexto que, aproveitando-se de uma última tentativa de dinamizar a Companhia de Pedestres, que o Governo Provincial promove a formação de grupos de batedores de mato, que se instalaram nas diversas colônias, destinados a “tomar as medidas necessárias a pacificar os silvícolas ou, pelo menos mantê-los afastados dos locais onde os colonos estavam a se localizar.”<sup>28</sup>

O recurso aos batedores de mato marcou o início de uma segunda fase de enfrentamento do problema indígena no estado. Com raras tentativas de pacificação, os grupos de batedores, subvencionados por recursos públicos, eram antes grupos de extermínio que atuando em diversas colônias fundaram a prática profissional de caça ao índio, como a forma mais simples e eficaz de resolver o problema.

Com a extinção em 1879 da Companhia de Pedestres, os grupos de batedores, atrelados a esta, também deixam de existir, passando esses grupos a prestarem serviço diretamente a interessados sob a denominação, entre outras, de “bugreiros”. A partir de então, “o facão, a pistola, a espingarda e o rifle

---

<sup>26</sup> SANTOS, S. C. Op. cit., p. 65-67.

<sup>27</sup> *Diário Catarinense*. A pólvora venceu a guerra. Especial Santa Catarina 100 anos de História. Florianópolis, 28 fev. 1997. p. 7.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 70.

passam a ser os agentes definitivos da pacificação dos indígenas.”<sup>29</sup>

Os administradores das colônias, viajantes, agrimensores, tropeiros, e o próprio governo recorriam aos serviços de “segurança” dos bugreiros. A eficácia do novo expediente logo se disseminou por todas as regiões, onde cada uma passou contar com especialistas na caça ao índio, chegando os mesmos a serem considerados heróis por suas proezas naquele contexto.<sup>30</sup>

Explícita ou veladamente, quase toda a sociedade, fixada no “progresso econômico”, admitia a ação exterminadora dos bugreiros, justificada moralmente pelo fato de não se reconhecer no índio um ser plenamente humano, civilizado.<sup>31</sup> Até o início deste século, a justificação moral e prática do extermínio indígena, amplamente relatada em jornais da época, constituía um clima em que a ação violenta dos bugreiros era quase inquestionável.<sup>32</sup>

Da extinção da Companhia de Pedestres em 1879 até a criação do Serviço de Proteção do Índio - SPI, em 1910, o extermínio e aprisionamento de crianças e mulheres em alguns casos, foram as principais medidas oficiais para o enfrentamento da questão indígena.

Neste interim o recurso à ação de bugreiros foi uma política do governo provincial. Por um lado, sinalizava com tímidos interesses de pacificar e catequizar e por outro, financiava e legitimava grupos paramilitares para exterminar os indígenas. Neste período, o governo participou da “maioria das atividades que se desenvolviam como suporte financeiro ou como entidade capaz de oferecer suporte moral da autorização oficial.”<sup>33</sup>

O advento do SPI marca o início de um novo período de enfrentamento da questão indígena no Brasil. A criação do SPI foi uma resposta do governo republicano às denúncias em fóruns internacionais e das pressões de setores urbanos nacionalistas e intelectuais brasileiros positivistas. Esses setores, mostravam-se escandalizados com as formas como o poder público vinha conduzindo o processo de ocupação do interior em benefício de interesses estrangeiros sob a dizimação de povos indígenas.

---

<sup>29</sup> Ibid., p. 76.

<sup>30</sup> O matador de bugres era heroicamente solicitado a contar suas façanhas. Nas reuniões de parentela, nas rodas que se formavam durante as festas de igreja, nas bodegas, os casos que envolviam indígenas e seus caçadores sempre atraíam ouvintes durante horas seguidas Ibid., p. 87.

<sup>31</sup> “ Poucos poderiam admitir afinal que o índio estava a se defender dos que usurpavam sua terra, derrubando a floresta e devastando a caça. Para a maioria da população civilizada o índio era apenas um obstáculo ao progresso e a segurança. E como ninguém aceitava plenamente sua humanidade, a solução óbvia seria seu extermínio. Nesse quadro o índio começou a aparecer como responsável por tudo o que ocorria de mal nas colônias.” Ibid., p. 98.

<sup>32</sup> No Jornal Novidades, editado em 5 de junho de 1904 na cidade de Itajaí, sob a epígrafe “como se civiliza no século XX”, tem-se um exemplo da natureza da repressão violenta aos índios subsidiada pelo governo provincial. Após mais de duas semanas perseguindo pistas dos índios na região do Vale do Itajaí, próximo a Blumenau, um grupo formado por 10 bugreiros avistou um rancho grande de 35 metros de comprimento e 10 metros de largura, e mais alguns ranchos pequenos. Calcularam que dentro do acampamento deviam viver perto de 230 almas, a maior parte de mulheres e crianças. O acampamento estava situado num alto, rodeado de taquara, o que serviu aos caçadores para se ocultarem. Como ficou combinado o assalto foi executado no dia seguinte ao romper do dia. O pavor e consternação produzidas pelo assalto foi tal, que os índios nem pensaram em defender-se, a única coisa que fizeram foi procurar abrigar com próprio corpo, a vida das mulheres e crianças. Baldados intentos!!! Os inimigos não pouparam vida nenhuma; depois de terem iniciado sua obra com balas, a finalizaram com facas. Não se comoveram com os gemidos e gritos das crianças que estavam agarradas ao corpo prostrados das mães! Foi tudo massacrado. [...] Apud. SANTOS, S. C. Op. cit., p. 86.

<sup>33</sup> Ibid., p. 84.

O debate sobre o tratamento que deveria ser dispensado ao índio tomou maior corpo em nível nacional, com a denúncia<sup>34</sup> de Alberto Vojtech Fric no congresso Internacional de Americanistas, em Viena, no ano de 1908. Fric representava um pequeno grupo de pessoas que já vinha denunciando e polemizando a ações violentas aos povos indígenas em Santa Catarina desde o início do século, colhendo assim a antipatia e a reprovação aberta da sociedade, sobretudo, de representantes de colônias alemãs.

Uma das conseqüências dos esforços de inspiração humanista e nacionalista de Fric e seus seguidores foi a criação da Liga de Defesa Patriótica para a Catequese dos Silvícolas em 1907, com o apoio do governador Gustavo Richard, considerado um democrata e intelectual de idéias avançadas<sup>35</sup>. A oposição sofrida desde os primeiros momentos pela Liga, embora não tenha permitido grandes conquistas possibilitou o acirramento do debate público sobre a questão. Além disso, a grande reação dos segmentos estaduais a uma postura alternativa na relação com o índio, contribuíram para que Fric denunciasse o que vinha ocorrendo em Santa Catarina no congresso de 1908.

É neste ambiente de forte oposição social que aconteceu a institucionalização da questão indígena com a proibição da caça ao índio, que doravante deveria ser protegido e pacificado no estado através de uma inspetoria do Serviço de Proteção ao Índio. A primeira fase vivida pelo SPI é denominada “idealista” pela influência humanista positivista de seu primeiro presidente, Cândido Mariano da Silva Rondon. Este, auxiliado por jovens oficiais do Exército Nacional, imprimiram ao novo órgão federal uma estrutura e processos inspirados na organização militar, incapaz, contudo, de dar uma resposta à complexidade que a questão indígena encerrava.

As razões que levaram à criação do SPI, de certa forma antecipavam que as tentativas de atingir seus objetivos seriam repletas de dificuldades e desafios, já que representavam, em parte, os interesses de grupos idealistas de reduzida expressão política, e principalmente, que esses interesses se colocavam na contramão de um projeto político-econômico capitalista, expansionista e homogeneizador em sua lógica. Sendo assim, o SPI era resultado de um conflito em que o Estado vira-se obrigado a dar uma resposta às contradições publicizadas no tratamento do problema indígena. Porém, se a criação do SPI resolvia provisoriamente o problema de desgaste político da jovem república brasileira, as condições de realização institucional do novo órgão, ainda continuavam reguladas por uma correlação de forças extremamente desfavorável. O SPI encontrou muitas dificuldades para operar eficientemente, seja pela complexidade do problema e falta de recursos que enfrentava, seja pela oposição que sofria de setores interessados na rápida expansão colonizadora.

Por um lado, eram opositores do SPI no estado os empresários e as administrações locais, que viam na criação do órgão uma arbitrariedade do governo federal ao querer interferir nos negócios

---

<sup>34</sup> Fric afirmara neste encontro que no sul do Brasil “a colonização se processava sobre os cadáveres de centenas de índios, mortos sem paixão pelos bugreiros, atendendo aos interesses de companhias de colonização, de comerciantes de terras e do governo.

<sup>35</sup> Ibid., p. 118.

<sup>35</sup> DIÁRIO CATARINENSE. Governadores de Santa Catarina (1739/1993): 254 anos, A História Catarinense, Suplemento Especial, 25 nov. 1993. p. 37-40.

locais, e por outro a grande maioria dos habitantes das colônias. Para estes, a criação do SPI significava o valorização do índio, um ser selvagem, em detrimento do imigrante trabalhador, este sim digno de apoio. Ambos, obviamente sentiam que a tentativa de pacificação seria um trabalho lento e de resultados incertos, em desvantagem, portanto, à eficácia mortal dos bugreiros, crescentemente necessária para enfrentar os ataques dos grupos indígenas cada vez mais exprimidos contra a Serra Geral pela marcha incessante do empreendimento colonizador. Por isso, os bugreiros continuaram a encontrar clientes<sup>36</sup>, se bem que em menor volume, mesmo depois da implantação do SPI em Santa Catarina, na prática, um órgão portador da mesma função, apenas com aplicação de um novo tipo de violência.

Através do SPI foi realizada ação neutralizadora dos índios em Santa Catarina, também chamada de “pacificação”, uma forma de violência institucionalizada e diluída ao longo do tempo, menos chocante e perceptível aos olhos da opinião pública urbana. Numa primeira fase o SPI em Santa Catarina, tendo como inspetor no estado o tenente Vieira da Rosa, um admirador de Cândido Rondon, limitou-se a correr de cima para baixo ora atendendo aos pedidos de afugentamento, perseguição e segurança das colônias ora atendendo as ordens desconstruídas de seus superiores sediados no Rio de Janeiro. A falta resultados nas tentativas de atração dos silvícolas e a continuidade dos assaltos e mortes atribuídos<sup>37</sup> a eles aumentavam as críticas ao órgão federal, muitas vezes, obstruindo seu trabalho do órgão.

As contínuas críticas, levaram a uma reestruturação do SPI em 1912 o qual muda a estratégia dando maior ênfase à criação de postos de atração de indígenas próximos à colônias com maior ocorrência de ataques. O principal deles foi o que receberia o nome de Posto Indígena Duque de Caxias, posteriormente, Reserva Indígena de Ibirama, em Ibirama, na região do Vale do Itajaí do Norte.<sup>38</sup> Será com base nas atividades do SPI e depois da Fundação Nacional do Índio - FUNAI neste posto, analisadas por SANTOS, que se buscará extrair elementos para uma definição do caráter da institucionalização da questão indígena em Santa Catarina.

Uma segunda fase do SPI em Santa Catarina deu-se com a instalação de postos fixos de atração e pacificação em 1912. Após desmedidos e isolados esforços dos primeiros dirigentes conseguiu-se os contatos preliminares e a atração dos índios Xokleng da região do Vale do Itajaí do Norte para o posto de Ibirama, até então planejado para ser só um posto de atração. A gestão de Eduardo de Lima e Silva Hoerhan (1914-1954) à frente do Posto Duque de Caxias, também fruto da fase idealista de Rondon,

---

<sup>36</sup> A ação dos bugreiros passou a ser mais intensa nas florestas no sul do estado, espaço regional em que a precariedade material do SPI e a prioridade política de outras colônias não permitiam a presença do órgão.

<sup>37</sup> Como relata SANTOS o índio passou a ser válvula de escape para vários acontecimentos nas colônias, o que só contribuiu para aumentar a perseguição aos índios. Alguns crimes atribuídos a eles, após investigação comprovaram se tratar de autoria de homens brancos: Havia também o caso em que compradores de terras inventassem ataques de bugres em certas regiões para assim desvalorizá-las. Op. cit., p. 132-135.

<sup>38</sup> Na obra, também de SANTOS, (*A integração do índio na sociedade regional. A função dos postos indígenas em Santa Catarina*. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1970) o autor analisa além do Posto de Ibirama, o Posto Indígena Dr. Silvestre de Campos, atualmente denominada Reserva Indígena de Xanxerê. A opção pela experiência do Posto de Ibirama deu-se diante não só da existência de uma obra, SANTOS (1973) centrada na experiência deste posto, como também o desenvolvimento desta experiência oferece nas suas primeiras fases uma maior consistência na consecução de uma política indígena.

retrata um estilo específico de direção e resistência à fragilidade institucional da questão indígena.

Hoerhan, também conhecido como “o pacificador”, tentou durante quarenta anos administrando a precariedade crescente do posto, desenvolver sua política de isolar e conservar as culturas indígenas da região. Auxiliado pelos poderes estadual e local durante e para as fases de atração e pacificação, teve que usar de sua influência e envolvimento com políticos regionais e estaduais para conseguir poucos recursos para os seus trabalhos com os índios já pacificados.<sup>39</sup> Foram necessárias duas décadas para a definição de uma área para os índios pacificados (1926), e mais três para a legalização (1956), esta, ocorrida após uma invasão da área do posto por colonos sem terra. A área definitiva equivalia a 141.565.866 m<sup>2</sup> e localizava-se no entorno do posto de atração em uma região que sofria uma crescente exploração das terras e recursos florestais, em grande parte, possíveis graças a concessões do governo estadual. A peregrinação histórica necessária para definição e legalização dos territórios indígenas era apenas uma parte das dificuldades existentes e que tomavam um drama a tarefa de administrar localmente esses postos.

Eliminado o elemento perturbador, com o extermínio, atração e pacificação de grande parte das populações indígenas, fazendo uso do esforço desmedido de poucas pessoas, já não havia mais a necessidade de “especialistas”. O problema, agora seria administrar, com o mínimo de recursos políticos, uma crise que não pode e não precisa ser resolvida seja nos moldes da retórica governamental ou de denúncias e reivindicações esparsas de segmentos sociais e acadêmicos.

O terceiro momento do SPI em Santa Catarina têm-se após a saída conturbada de Eduardo Hoerhan em 1954, com a perda de uma orientação local relativamente clara sobre a questão diante da grande rotação de encarregados pelo posto e a maior abertura aos interesses econômicos regionais. As sucessivas indicações para o cargo de encarregado do posto

... mudaram a fisionomia da reserva. Todos esses personagens estavam desvinculados dos compromissos de formação e de ideologia que haviam norteado as ações de Hoerhan. A questão para eles resumia-se a assumir um cargo público. Não interessava saber de problemas teóricos ou práticos. E como o Serviço de Proteção aos Índios continuava mergulhado nos crônicos problemas orçamentários, os encarregados não têm em suas atividades nenhum apoio financeiro ou técnico. O problema do chefe do posto resumia-se praticamente em sobreviver. E para tanto era imprescindível uma aliança estreita com os detentores do poder na sociedade regional.<sup>40</sup>

Agravava a escolha de encarregados incompetentes, o pagamento de salários irrisórios e irregulares para a realização de atribuições complexas e as duras condições de vida que o cargo exigia. A vulnerabilidade do posto indígena assim só aumentava com a falta persistente de coordenadas e

<sup>39</sup> A persistência na defesa ao índio observada no trabalho de Hoerhan que, como afirma SANTOS, foi o único que chegou a esboçar uma crítica ao SPI, o destaque do posto Duque de Caxias na gestão de Hoerhan, devia-se não à sua competência técnica, mas também ao fato de granjear “prestígio junto a políticos e administradores do Estado.” SANTOS, A integração... Op. cit., p. 76.

<sup>40</sup> SANTOS, *Índios e Brancos...* Op. cit., p. 237.

condições materiais, apontando para o engolfamento institucional<sup>41</sup> do órgão responsável pela questão indígena. Com a crescente devastação e ocupação dos territórios vizinhos à reserva, o posto indígena passou a ser objeto de recorrentes ações de especulação e cobiça, fermentadas pela precariedade da situação material do posto. Essas ações eram movidas por empresários locais e integrantes do próprio governo, segundo formas ilícitas ou corruptas, visando a apropriação do potencial natural das terras da reserva - principalmente o palmito e a madeira -, e a exploração da força de trabalho do índio bem como de sua capacidade de consumo.

A experiência de confinamento dos índios nas condições descritas demonstraram ser extremamente maléficas aos grupos pacificados. Impossibilitados de manter sua estrutura cultural passaram a ceder ao encantos da sociedade moderna competitiva, para os quais não estavam habilitados biológica e moralmente. O contato com o branco levou a centenas de vítimas de epidemias, como a gripe, para as quais o posto não possuía recursos para adquirir as vacinas. A superioridade européia, fundada principalmente na ética e estética do trabalho, serviram para a desqualificação do índio perante outros trabalhadores imigrantes ou brasileiros, diminuindo a possibilidade de integração dos mesmos ao mundo civilizado.

A situação de abandono que se confirmava ao longo do tempo, revelava na sua persistência temporal através da sucessão de diversos governos estaduais e federais, que se algum dia existiu alguma política que gozava de unanimidade entre os blocos dominantes e a sociedade em geral era a de tirar o índio de circulação com baixo custo. Aos poucos não só os índios<sup>42</sup> começaram a perceber que o real sentido da política governamental era mais grave do que os ataques dos bugreiros contra eles. Como constatou Eduardo Hoerhan em 1956 “se pudesse prever que iria vê-los morrer tão miseravelmente, os teria deixado na mata, onde ao menos morriam mais felizes e defendendo-se de armas na mão contra os bugreiros que os assaltavam.”<sup>43</sup> Como conclui Santos:

... o governo central jamais contemplou o SPI com os recursos necessários. O fundamental sempre foi a pacificação dos grupos indígenas e na medida que os recursos permitiam neutralizar as ações belicosas desses grupos o governo estava satisfeito em seu objetivo. Por isso, não se destinavam quase recursos para os trabalhos com os grupos já pacificados.[...] Pacificados os indígenas deixavam de representar perigo

<sup>41</sup> Na teoria organizacional, instituições socialmente engolfadas são aquelas totalmente dominadas pelo ambiente. São aquelas instituições em que existe ou um alto grau de penetração de interesses sociais e políticos afastando-a de seus objetivos formais e de qualquer condução racional no sentido burocrático. O oposto do engolfamento institucional costuma-se denominar “insulamento burocrático” ou “instituições totais”, que são capazes de se descolar do ambiente, e num certo sentido, recriar a realidade no interior da organização. O insulamento burocrático é utilizado em geral como um recurso contra a interferência de interesses sociais e/ou clientelistas, através da criação de órgãos também denominados de “ilhas de racionalidade e de especialização técnica” com o objetivo de atingir finalidades prioritárias específicas. GOUVÊA, G. P. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil**. São Paulo: Paulicéia. 1994.; NUNES, E. O. Tipos de capitalismo, instituições e ação social: notas para uma sociologia política do Brasil contemporâneo. In: **Dados**, vol. 28, n° 3. Rio de Janeiro: Iuperj, 1985.

<sup>42</sup> Em certa ocasião em que uma epidemia de gripe e varíola fez muitas vítimas um índio disse a Hoerhan : “nos fizeste descer para junto de ti, só para nos matar com tantas doenças. Antigamente nos matavam a bala, mas nos também matávamos. Agora, tu nos matas com Kazurro (gripe), sarampo, malária, coqueluche e outras doenças. Os zug (brancos) são os culpados da desgraça em que caímos”. Apud. SANTOS, A integração...Op. cit., p. 176.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 177.

para os civilizados; deixavam de ser motivo de reclamações de embaixadas estrangeiras ao governo do Brasil sobre as condições de segurança dos imigrantes; deixavam de estarrecer o mundo civilizado e cristão quando das sanguinárias razias dos bugreiros.<sup>44</sup>

A pacificação em Santa Catarina como no resto do Brasil, enquanto atraía os grupos hostis, tinha no SPI um órgão cujo espírito estava voltado para atender o feixe de interesses contraditórios que sustentavam a construção da sociedade nacional integrada ao sistema capitalista internacional.

A política de criação de postos e reservas com autonomia econômica, extensamente usada no Brasil<sup>42</sup> na administração do problema indígena, serviu antes de espaço onde se articulou a espoliação das culturas indígenas. A necessidade de assegurar a não-realização das funções formais do SPI eram garantidas tanto pela baixa importância da questão indígena no espectro político e social, refletida fundamentalmente no acesso a escassos recursos de poder público, como pela prerrogativa das forças políticas em evidência de indicar os ocupantes dos “cargos de confiança”.

A conjunção desses fatores, tem tornado instituições em grande extensão suscetíveis as investidas dos mais variados tipos de práticas clientelistas. Em nível federal, as inúmeras denúncias de irregularidades nas atividades do Serviço de Proteção ao Índio, levaram a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito em 1967 e a abertura de diversos inquéritos em 1968. Ao lado dos estigmas institucionais do SPI como a insuficiência e irregularidade de fundos, a hipertrofia burocrática, falta de influência na estrutura administrativa governamental, veio a público uma avalanche de denúncias de nomeações sem controle, escândalos financeiros, venda de terras indígenas e assassinato de índios.<sup>45</sup>

O desgaste ocasionado pelos crimes contra o índio e contra seu patrimônio por detentores de importantes dirigentes do SPI, comprovados na década de sessenta, tornou necessário sua extinção em 1967 e a criação de um novo órgão.<sup>46</sup> Como era de se esperar sob o discurso de probidade administrativa e de uma maior valorização do índio é criada a Fundação Nacional do Índio - FUNAI no mesmo ano, vinculada ao Ministério do Interior, órgão responsável pela elaboração e execução dos grandes projetos de desenvolvimento econômico em regiões habitadas por índios. Porém o que se tinha no caso do SPI e da FUNAI, eram e são antes de mais nada problemas estruturais e não de ordem administrativa ou “moral” de seu dirigentes.

A história da SPI e, mesmo da FUNAI até os dias atuais, é a história da administração de um estado permanente de carência material, o que já é o principal designador da exclusão política estrutural da questão indígena. Não é raro verificar-se em noticiários referências aos índios sobreviventes, seja em

<sup>44</sup> Ibid., p. 175.

<sup>45</sup> LEPARGNEUR, Hubert. *O Futuro dos Índios no Brasil*. Trad. Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Homette, 1975. p. 91.

<sup>46</sup> Assim comentou LEPARGNEUR o processo de extinção do SPI e a criação da FUNAI sem alteração na orientação política da questão: “Quando o prestígio de uma instituição cai muito baixo sem que se possa ou se queira, simplesmente, riscá-la da história, muda-se-lhe o nome, num esforço de redefinição oficial de sua estrutura e de seus meios, permanecendo inalterados, em princípio, os seus objetivos teóricos.” Ibid., p. 92.

homenagem ao seu dia e a sua penúria<sup>47</sup>, ou uma e outra crise na FUNAI derivada de denúncias de corrupção envolvendo a exploração da condição miserável dos mesmos ou dos recursos naturais de suas reservas<sup>48</sup>. Estas são provas incontestáveis de que muito pouco mudou para os índios na sociedade catarinense, sendo mais um forte argumento do caráter excludente da estrutura política regional e nacional.

Não obstante toda polêmica e indignação que a questão indígena traz, cabe aqui reter dois pontos do que foi exposto sobre este episódio da ocupação do território catarinense, relativamente desconhecido da sociedade em geral. Primeiro, que os povos indígenas que aqui viviam, ao confrontarem-se com formas capitalistas de ocupação do espaço natural, foram e vêm sendo alvo de diversas formas de violência, promotoras de seu desprezo, opressão, e por fim o extermínio. E em segundo, amparado e organizado pelo Estado, este extermínio vem encontrando entre as classes dominantes e sociedade em geral catarinense uma ampla base de consenso político velado, a exemplo do que faz a historiografia oficial no caso da omissão da caça ao índio, amplamente defendida pelos interesses colonizadores.

Estes dois pontos são importantes elementos para compreensão da renitente precariedade dos órgãos responsáveis pela institucionalização da questão indígena. É nesse sentido que a precariedade institucional pode ser entendida como um resultado lógico não só da pouca expressão política dos grupos que defendem um tratamento diferenciado aos povos indígenas, como, e fundamentalmente, dos múltiplos e variados interesses capitalistas e patrimoniais de apropriação de seus recursos naturais. Estes eram interesses estruturados e incentivados pelo próprio Estado no período do Império, e na República, representados por grupos com grande poder de veto que tem na falta de efetividade dos órgãos indígenas a condição ideal de operação.

A baixa expressão política e a posição antagônica aos interesses econômicos e políticos hegemônicos tornam escassas as possibilidades das instituições indígenas de terem acesso a recursos de poder no interior do aparato público. Exceções, entretanto, devem ser esperadas diante do estado permanente de marginalidade destes órgãos. Assim, toma-se necessário a liberação de recursos emergenciais, uma e outra gestão “idealista” ou “tecnocrática”, geralmente causadoras de perturbações funcionais, para dar resposta a crises contingentes e dar a entender que “a partir de agora as coisas vão

---

<sup>47</sup> Em 1996 um representante da FUNAI em Santa Catarina usou a falta de recursos como justificativa para os casos de morte de crianças índias por desnutrição, alegando que “A falha existe. As comunidades (indígenas) estão morrendo de doenças que não deveriam, mas a FUNAI trabalha com misérias.” ZERO. Extinção Total. Jornal Laboratório do Curso de Jornalismo da UFSC. Ano 13, nº 8, julho de 1996. p. 20-21.

<sup>48</sup> No mês de setembro de 1997, o recém empossado presidente da Fundação Nacional do Índio, Sullivan Silvestre Oliveira, em sua primeira visita às reservas indígenas de Santa Catarina, chegou anunciando novas medidas para agilizar o processo de demarcação das terras indígenas e controlar as práticas de atividades ilícitas contra os benefícios previdenciários dos índios. Conforme investigação do jornal Diário Catarinense os aposentados das reservas indígenas são explorados por donos de mercados da região, que super valorizam os preços de alimentos e cachaça oferecidos aos índios. O novo presidente, admitindo que o nível de exclusão dos nativos tornou-se insustentável e que os recursos estão escassos, propõe como forma de remediar os graves problemas de fome e saúde do índio medidas paliativas como parcerias entre a FUNAI e prefeituras onde estejam situadas as reservas, e as possibilidades de conseguir recursos internacionais do Banco Mundial para financiar atividades produtivas nas reservas. Medidas visam evitar fraudes nos benefícios; FUNAI e índios buscam solução para reservas. *Diário Catarinense*. Florianópolis, 19 set. 1997, p. 4-5.



ser diferentes”.

A inversão contraditória de funções institucionais a que estão sujeitos os órgãos indigenistas para entrarem em harmonia com a sua base social e econômica, toma-os receptivos, respeitados e em consonância com as necessidades do modo de produção, à lógica patrimonial de gestão. Dentro desta lógica, a escassez de recursos de poder passa ser uma condição do jogo político, e o próprio órgão um toma-se espaço de poder a ser ocupado. As experiências do SPI e da FUNAI autorizam afirmar que esses órgãos têm logrado maior sucesso como uma prebenda menor nas barganhas entre as forças políticas da ocasião, cujos principais atrativos, além dos cargos de confiança a serem ocupados, são as terras, a madeira e outros recursos naturais sob a jurisdição desses órgãos.

A fragilidade institucional dos órgãos indigenistas e suas contínuas formas de violência aos povos indígenas, enfim, foi um requisito e extensão da própria lógica de expansão sobre o espaço natural catarinense, introduzindo e consolidando valores e tecnologias que constituiriam as bases sócio-econômicas capitalistas da sociedade catarinense.

O caráter da atuação institucional estatal diante da dizimação dos índios foi condição necessária para a continuidade da formação de processos sociais e produtivos capitalistas, porquanto as formas produtivas e de apropriação dos recursos naturais capitalistas necessariamente excluíam as formas indígenas. Da mesma forma, esta era um dos principais critérios que tornavam esta ação violência física e institucional legítimas.

## 2. 2. A Guerra do Contestado

No mesmo período em que se intensificavam os conflitos e a polêmica em torno da dizimação de índios em território catarinense, sobretudo no litoral, assistia-se, na região do planalto catarinense, a outro marco dos conflitos pela disputa dos recursos naturais em Santa Catarina: a Guerra do Contestado. Esta guerra pode ser entendida como resultado e a preparação do terreno para o avanço de modernas forças econômicas capitalistas. A própria natureza privatizante dessas forças e suas proporções vultuosas exigiram uma ampla intervenção do Estado com seus aparelhos federal e estadual, em aliança com os chefes políticos locais, revelando tanto em sua presença quanto ausência diversas formas de violência que consagraram os vencedores e os perdedores na posse e modos de uso dos recursos naturais do território.

A região do Contestado compreende a faixa de terras férteis entre o Rio Iguaçu e o Rio Uruguai e da região de Lages até a fronteira com a Argentina. O termo contestado tem origem nas disputas pela posse desta região, primeiro entre este país e o Brasil, e posteriormente entre Santa Catarina e o Paraná, após a sua criação com o desmembramento da Província de São Paulo em 1853. A primeira contenda teve definição em 1895 com o arbitramento do presidente americano Grover Cleveland, que deu ganho de causa ao Brasil. Os embates pela ampliação territorial entre os estados do Paraná e Santa Catarina arrastaram-se até 1916, com enfrentamentos ao nível político, judicial e até militar movido por razões

que chegaram ao seu estágio mais elevado com as mudanças político-administrativas instauradas pela proclamação da república.

Até este período de disputas, a região teve pouca importância para os estados do Paraná e de Santa Catarina, tendo algumas fortificações e poucos e dispersos habitantes, que tinham como principal desafio os ataques dos índios Kaingang, e Xokleng, estes em menor grau, existentes na região. As relações sociais seguiam rígida hierarquia social com o “coronel”, exercendo o papel ascendente de uma estrutura econômica baseada na posse da terra, e nas atividades de pastoreio, extrativas e agrícolas. Subordinados ao “coronel”, chefe político local, estavam os fazendeiros, os criadores ou meio-fazendeiros, os lavradores, os agregados e os peões.<sup>49</sup>

Durante o período colonial e mesmo imperial a ausência do Estado favoreceu uma penetração em direção ao interior de uma forma quase desordenada, favorecida pela abundância dos recursos naturais como a água, o mate, a terra fértil, e a densa floresta de araucárias. As formas de dominação então predominantes, entretanto, limitavam-se a convivência rústica com estes recursos naturais pelo baixo nível da tecnologia disponível. A terra era a principal fonte de subsistência.

As transformações políticas e econômicas que tiveram como principal marco a Proclamação da República em 1889, trouxeram novos elementos motivadores nas lutas pela posse dos recursos da região analisada. Além disso, a ação nessa região, através de acordos do Governo Federal com o capital multinacional, acentuaram a concentração desses recursos promovida a partir da articulação de novos e velhos interesses dominantes e a exclusão violenta daqueles sem “direitos”.

Com relação às mudanças político-administrativas da primeira Constituição republicana de 1891, a mesma não só assegurava aos Estados o direito de tributar sobre exportações de mercadorias produzidas em seus territórios e sobre indústrias e profissões, como lhes dava a posse de terras devolutas. Este fato deu início aos primeiros conflitos pela posse da terra, de vez que a ocupação das terras livres e a extração do mate se tornavam mais difíceis, agudizando a miséria de uma grande massa de pessoas que subsistiam através do uso direto ou da comercialização desses recursos.

... a propriedade de terras devolutas passou do governo central para os Estados, e estes, cujos governos eram controlados pelos coronéis, distribuíaam barato pelos chefes políticos e seus amigos as últimas extensões praticamente disponíveis. Tornavam-se cada vez mais freqüentes as expulsões dos intrusos, que ficavam sem ter para onde ir ou tinham de sujeitar-se a condições de trabalho que de outra forma não aceitariam.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> QUEIROZ, Maurício Vinhas de. *Messianismo e Conflito Social*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1977. p. 43.

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 65.

Uma possibilidade a mais de valorização dos recursos da região ocorreu com os investimentos da empresa americana *Brazil Railway Company*, vinculada ao poderoso<sup>51</sup> *sindicato Farquhar*. Em 1906, esta companhia adquiriu o controle acionário da Companhia Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande que não conseguiria cumprir o prazo de construção tratado com o governo federal. Foram deslocados pela *Brazil Railway* 8.000 trabalhadores para construção do trecho ferroviário que ligaria União da Vitória (PR) a Marcelino Ramos (RS), percorrendo o Vale do Rio do Peixe, concluído em 1910.

Concluída a ferrovia, os planos da multinacional voltaram-se para a apropriação dos recursos naturais da região sobretudo na forma de extração da madeira e venda de terras. Para a exploração de uma faixa de terras de 15 quilômetros de cada lado em toda extensão da ferrovia - multiplicada muitas vezes graças ao poder econômico do grupo e às alianças com os coronéis das região, governos federal e governo dos estados do Paraná e Santa Catarina - a *Brazil Railway* criou a subsidiária *Southern Brazil Lumber and Colonization Company*.

Assim a industrialização da madeira da região - solucionado o problema de escoamento com a ferrovia, sob controle do grupo - aconteceu com a instalação pela *Lumber* de duas madeireiras, uma menor em Calmon e a outra em Três Barras. Esta última era considerada à época, diante da sua assustadora capacidade de produção e moderna tecnologia, a maior companhia madeireira da América do Sul.

Ali eram serrados diariamente 300 metros cúbicos de madeira e, em dez horas de trabalho, cortavam-se 1050 dúzias de tábuas. Desde a coleta das toras, no interior da floresta, até o seu desdobramento e armazenagem, todas operações eram mecanizadas. De Três Barras partia no rumo das matas uma ferrovia especial; na extremidade da linha, poderosos guinchos puxavam as toras desde o lugar onde eram abatidas numa distância de até trezentos metros. Ao chegarem à serraria os vagões carregados, eram as toras automaticamente guindadas e, sempre por meio de máquinas, levadas ao local do desdobramento, serradas e classificadas. Em 1912 esta estrada de ferro *sui generis* já se estendia por trinta quilômetros. Apenas oitocentos trabalhadores manejavam todo esses colosso mecânico.<sup>52</sup>

Uma outra grande área de atuação da *Lumber* foi a colonização de áreas cedidas pelo Estado por ocasião da construção da via-férrea como outras adquiridas através de diversos expedientes.<sup>53</sup> A operação do grupo estrangeiro aliada às mudanças político-administrativas instauradas pela Constituição de 1891, e a larga extensão de terras devolutas no território causaram a rápida valorização da terra. Com o recém adquirido caráter de mercadoria atribuído as riquezas naturais da região observou-se uma

---

<sup>51</sup> Sobre a ação dessa organização que realizou vultuosos investimentos no Brasil em setores de transporte, energia elétrica, hotelaria, frigoríficos, madeira, papel e celulose, pecuária, colonização etc. vale assinalar a denúncia de um diplomata brasileiro que relata que desde o Amapá às fronteiras com a Argentina o *sindicato Farquhar* "se estava apoderando de enormes zonas do Brasil, capazes de fornecer territórios a maiores Estados que o da Bélgica e o da Holanda, depois de conquistar extensas redes de estradas de ferro, portos, monopólios de distribuição de força elétrica, iluminação e viação urbana de nossas cidades mais importantes." Revela ainda que para alcançar seus objetivos da organização contava com advogados com "gordos salários" e com recurso da corrupção pelo qual já havia subornado "alguns dos nossos cidadãos de maior fama". SALVADOR DE MENDONÇA Apud QUEIROZ. Op. cit. p. 70.

<sup>52</sup> Ibid. p. 74.

<sup>53</sup> "Só no Paraná, até fins de 1914, a Estrada de Ferro São Paulo- Rio Grande fazia medir e demarcar diversas glebas ultrapassando o total de seis bilhões de metros quadrados." QUEIROZ, op. cit., p.72.

correria às capitais estaduais em busca da legalização de terras com fins especulativos. Além das firmas estrangeiras, “coronéis do interior e seus apaniguados, em suma todos os que dispunham de influência política sobre os governos estaduais”<sup>54</sup>, adquiriam terras por vezes sob formas escandalosas e prejudiciais ao patrimônio da União e do Estado.

Em Santa Catarina também florescia o negócio dos bendengós. Havia advogados e rábulas que, a serviço dos coronéis, viajavam para Florianópolis, freqüentavam o palácio governamental e regressavam com as terras legalizadas. Ali também se processavam expulsões de posseiros: ‘Os caboclos muitas vezes são desalojados pelos espertalhões’

O clima de revolta e conflito com a veloz valorização na região da terra, da madeira e do mate e a conseqüente expulsão generalizada dos menos favorecidos, mesmo no caso de alguns que ocupavam aquelas terras por quase um século, apontavam para um desfecho violento com o enfrentamento das novas forças econômicas pelos caboclos.

A tais forças econômicas os caboclos responderam negativamente, organizando - o que lhes era possível - a irmandade -, inspirados nas fantásticas proezas do imperador Carlos Magno e os Doze Pares de França, talvez o único livro ao qual a grande maioria dos caboclos teve acesso, graças às freqüentes leituras em voz alta realizadas por um dos poucos alfabetizados, o Monge José Maria. A irmandade significou, para os sertanejos, o início de uma nova ordem, uma ordem de um reino escatológico, onde ‘tudo é irmão, irmã’ e onde ‘quem tem mói, quem não tem mói também e no fim todos ficam iguais’. Mas o ansiosamente aguardado exército encantado de São Sebastião (que viria do céu pra dar cabo dos ‘peludos’ e instalar a ‘monarquia’) não veio, deixando a irmandade inteiramente a mercê do rolo compressor do exército da república, uma força objetiva, real, a defender o avanço das relações capitalistas.<sup>55</sup>

O embate entre os caboclos e as forças oficiais, aí entendidas também as tropas particulares de coronéis e das empresas estrangeiras estendeu-se de 1912 a 1916, e cuja proporção exigiu a mobilização de três quartos dos efetivos do Exército Nacional, além da utilização de modernas tecnologias de combate como a força aérea. Estima-se que na Guerra do Contestado morreram três mil caboclos e trezentos militares.

A necessidade de intervenção militar e legalização da propriedade privada, como as novas atribuições, entre elas as fiscais, criadas pela Constituição de 1891, logo exigiram uma presença mais marcante do aparato estatal catarinense. A ausência do poder público na região em áreas como saúde e educação antes significava uma das peças da estrutura de dominação tradicional vigente, com o poder discricionário dos chefes políticos locais e seus exércitos particulares ditando a ordem. Este fato foi importante, por exemplo, para que nos anos que precederam o período de guerra declarada esses exércitos e as “forças de segurança” das empresas estrangeiras expulsassem e massacrassem famílias de

<sup>54</sup> Denominava-se bendengós “largos tratos adquiridos por preços irrisórios aos governos estaduais e que, depois de expulsos os posseiros, eram logo passados adiante ou permaneciam incultos, à espera de ocasião mais propícia para a venda.” QUEIROZ, op. cit., p. 75.

<sup>55</sup> AURAS, M. *Guerra do Contestado: a organização da irmandade cabocla*. Florianópolis: UFSC / Cortez, 1984. p. 171.

caboclos “intrusos” sem maiores problemas jurídicos. Porém, o crescimento do movimento rebelde em meio às disputas e desconfiança entre os defensores de SC e PR, o interesse de ambos em se beneficiar da introdução do capital multinacional na região e a experiência do governo federal com revoltas messiânicas como a de Canudos foram as principais condições para uma intervenção estatal federal e estadual.

De modo geral, esse novo período de intervenção deu-se sob duas formas principais: com a intervenção militar, já comentado, e a institucionalização da propriedade privada da terra. A transformação da terra em mercadoria passa a exigir a generalização da propriedade privada da mesma, acentuando a função do Estado.

O poder estatal aparece, de forma cada vez mais ostensiva e permanente, como um poder maior e destinado a favorecer e acelerar o processo de privatização da terra, nos moldes exigidos pela empresa privada de grande porte, segundo a lógica da acumulação capitalista.<sup>56</sup>

Em relação aos governos estaduais, estes foram fundamentais para o processo de privatização dos recursos naturais em jogo favorecendo ora as empresas estrangeiras ora os protegidos através de alianças que tinham em comum a exclusão dos homens iletrados, aos quais os processos judiciais quase sempre eram inacessíveis.

Isto se dava seja “expedindo títulos, reconhecendo as medições e demarcações de terras em favor da “Brasil Railway Company”, por parte do Governo do Paraná desde 1911 ou favorecendo a aquisição de grandes áreas concedidas em pagamento pelo Governo de Santa Catarina para a construção de estradas.” Além disso, o poder público estadual estimulava decididamente a expulsão dos habitantes de baixa renda de suas terras “apadrinhando pessoas e empresas de seus interesses ou agravando a situação dos menos favorecidos, com formalidades pertinentes a legalizações de terras, não passíveis de serem cumpridas.”<sup>57</sup> Paralelamente à concessão fácil de terras à particulares contribuía para os interesses dos estados em litígio de terras no objetivo comum de produzir provas do domínio do “território contestado”.

O acesso fácil tanto das oligarquias locais quanto da empresa multinacional às terras devolutas do estado foi percebido como injusta pelos caboclos locais, aumentando sua revolta.<sup>58</sup> Estes que viviam à margem dos ganhos locais com a exploração e exportação dos recursos naturais, passam a ser um empecilho à continuidade de acumulação, sendo despojados de possibilidades mínimas de subsistência.

---

<sup>56</sup> IANNI, Octavio. *A luta pela Terra: história social da terra e da luta pela terra numa área da Amazônia*. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1979. p. 160.

<sup>57</sup> SILVA, Rosângela C. da. *Terras públicas e particulares - o impacto do capital estrangeiro*. Dissertação de mestrado, UFSC. Florianópolis, 1987.

<sup>58</sup> “Outro ponto que deve merecer especial atenção dos poderes públicos, e que tanto irritou os caboclos do contestado, despertando em seu espírito a idéia de rebelião, é a fácil aquisição de terras do estado pelos sindicatos estrangeiros sob o rótulo de companhias colonizadoras, mas, com objetivo real de explorar as nossas riquezas naturais em proveito próprio.” SOARES, J. O. Pinto. *Guerra em sertões brasileiros*. Rio de Janeiro: Papelaria Velho, 1931. p. 73.

Após 31 anos de exploração da madeira em Santa Catarina, a Lumber, nacionalizada em 1940, deixou como herança grandes fortunas aos oligarcas locais, grandes áreas de florestas de araucárias devastadas além de dívidas com a nação<sup>59</sup>. Os caboclos foram despidos de seus direitos à terra. O monopólio da Lumber, firmado sob as bases de acúmulo de grandes extensões de terras ao longo da ferrovia entre outras<sup>60</sup>, e do poderio tecnológico, gerou ainda uma desarticulação das madeireiras locais, obrigadas a cerrarem as portas.

A imbuía e a araucária extraídas do território catarinense eram exportadas para a matriz da Lumber na Inglaterra e dali era distribuída em forma de madeira beneficiada para os parceiros ingleses no comércio internacional. A Lumber foi ainda beneficiada pela alta da demanda em função da I Guerra Mundial e pela facilidade de acesso à matéria prima.

A Lumber também deixou sua marca no desequilíbrio ecológico na região. O desmatamento em grande escala provocou um desequilíbrio hídrico<sup>61</sup> levando a ocorrência de prolongadas estiagens e enchentes avassaladoras nas regiões norte e oeste do estado, persistentes até a atualidade.<sup>62</sup>

Assim, o Contestado foi mais um episódio elucidador do caráter da apropriação dos recursos naturais em Santa Catarina. Como tal revela as bases que sustentam a institucionalização do uso capitalista das “riquezas naturais” do território, cujos principais distintivos foram a violência e a presença fundamental do Estado<sup>63</sup> na viabilização autoritária, e não menos legítima, de novas e abruptas formas de apropriação dessas riquezas.

A desobstrução de áreas como as contestadas e aquelas ocupadas pelos índios entre outras<sup>64</sup>

<sup>59</sup> Quando os ingleses faliram, deviam grande soma de dinheiro à União, que foi ressarcida com duas áreas de terras pertencentes a Lumber, sendo que uma delas medindo 9 mil hectares, é atualmente utilizada como campo de manobra do exército e a outra de 4600 hectares serve como campo de plantio experimental de araucária. Ambas estão situadas no município de Três Barras.

<sup>60</sup> Além dos 15 Km de cada lado da já citada ferrovia, logo a Lumber adquiriu 170 mil hectares ao sul dos rios Negro e Iguaçu, estabelecendo ainda uma série de contratos com fazendeiros através dos quais estes cediam à empresa as madeiras de lei em suas terras, em troca de algum pagamento.

<sup>61</sup> Embora se possa presenciar curtos períodos de estiagem, o maior problema em Santa Catarina tende a ser a abundância de águas e não a sua falta. (LAGO, op. cit., p. 86) As enchentes em Santa Catarina são um dos mais sérios problemas relacionados aos recursos hídricos na ocupação do espaço catarinense. Além das ações antrópicas, aspectos da rede hidrográfica como a diferença de declividade em reduzida extensão, a forma de vales e o grande número de afluentes vêm contribuindo historicamente para o fenômeno das cheias. (PRATES, op. cit., p. 37) Este problema, de período e frequência variadas, acontece em quase todas as bacias, destacando-se porém, as cheias da bacia do Itajaí pela frequência e expressão dos prejuízos.

<sup>62</sup> **O Estado.** Americanos ficaram 31 anos em Santa Catarina e levaram as Araucárias. 23 dez. 1979, p. 17.

<sup>63</sup> Como afirmava o Gen. Setembrino de Carvalho, comandante das forças militares oficiais na região, em um de seus apelos de rendição à aos “patricios revoltosos” da região de Rio Negro “é forçoso que se termine esta luta; que sangue brasileiro não continue a manchar as nossas terras, onde a natureza acumulou tesouros inesgotáveis, para a grandeza de nossa pátria.” PEIXOTO, Apud QUEIROZ, Op. cit., p. 213.

<sup>64</sup> Nas regiões litorâneas também se observou a apropriação das chamadas terras comunais pelas oligarquias locais. Estas teriam uma importante função na criação de uma escassez de terras e conseqüente criação de um mercado imobiliário. As terras comunais eram aquelas utilizadas coletivamente pelos moradores locais para atividades como extração controlada de madeira, caça, pasto para o gado, etc. A atuação do Estado foi de extrema importância na legalização da apropriação destas terras, consideradas juridicamente a partir de 1850 como terras devolutas (de propriedade do estado). Para maiores informações ver: CAMPOS, Nazareno José de. **Terras Comunais e Pequena Produção Açoriana na Ilha de Santa Catarina.** Florianópolis: FCC Editora/Ed. da UFSC, 1991.

foram fatores fundamentais para uma apropriação dos recursos naturais mais adequada às novas formas produtivas. Parte relevante da população catarinense que tinha sua existência baseada nas pequenas produções policultoras auto-suficientes com comércio bastante restrito, como é o caso dos indígenas, dos caboclos e dos açorianos, vicentistas e madeirenses do litoral catarinense são empurrados para uma economia de mercado. Os recursos naturais, anteriormente fonte de subsistência, passam agora a ser fonte importante de acumulação capitalista. A atuação do estado, foi em claro sentido, fundamental para a desobstrução de áreas onde algum outro modo de produção dominava, permitindo e incentivando o acesso a formas capitalistas de apropriação dos recursos naturais, necessariamente hegemônicas.

A sociedade catarinense ao mirar-se no espelho se reconhece como fruto de heróicos europeus de origens italianas e alemãs, de onde surgiram os bem sucedidos “empresários shumpterianos”. As facetas da Guerra do Contestado e o massacre a diversos grupos indígenas bem como a utilização de mão de obra escrava, entre outros, são ofuscadas pela historiografia, mídia e sistema educacional local, ajustando as formas interpretativas dos fatos àquelas menos traumáticas<sup>65</sup> à visão do próprio reflexo no espelho. Embora tanto a questão dos índios quanto a do Contestado, entre outras sejam colocadas de forma marginal da “forma do reflexo no espelho”, elas foram fundamentais na disponibilização dos recursos naturais existentes em Santa Catarina.

Como se pode perceber no relato dos acontecimentos tanto dos processos colonizatórios, quanto nos episódios do massacre aos índios e da Guerra do Contestado, o Estado mantém um papel singular, seja na indução à colonização, seja na mediação dos conflitos acima relatados bem como na legitimação das resultantes dos mesmos. Faz-se portanto necessário o entendimento do caráter do poder político em Santa Catarina, para desta forma fixar-se nas fases seguintes e delimitar as possíveis formas de processamento político dos problemas ambientais.

### 3. O Estado e a Dominação Conservadora em Santa Catarina

A ênfase no papel do Estado na apropriação dos recursos naturais catarinenses, perseguida nos episódios do massacre indígena e na “guerra do Contestado”, apresentou elementos de um caráter de dominação política conservadora. Não se afastando de uma tendência da cultura política nacional, pois articulada a mesma, a dominação política em Santa Catarina será nesta seção rapidamente descrita em seus principais traços constitutivos e históricos. Estes traços, como se vem afirmando, são decisivos para

---

<sup>65</sup> Um exemplo de resolução destes traumas é a interpretação de Euclides da Cunha acerca da Guerra dos Canudos: “É que Euclides (da Cunha) acaba sacrificando a religião dos canudenses no altar da honorabilidade nacional, resolvendo dessa forma o impasse interpretativo dos terríveis acontecimentos. Só assim a elite do país consegue recuperar-se do trauma causado pela memória de uma ação tão covarde por parte do governo contra uma comunidade de pobres sertanejos. ‘Os Sertões’ funcionam pois como exorcismo junto à inteligência brasileira, ao converter de honorabilidade sacrificial extrema agressividade que caracteriza o conflito ao revestir de beleza verbal a vergonha da campanha militar. Trata-se de um obra articulada em torno da construção da civilização por meio da violência e da destruição. O ‘bode expiatório’ resulta ser a religião dos canudenses, reduzida a um estado primitivo de um desequilíbrio mental, um “terribilíssimo antagonista”, um ‘gnóstico bronco... um heresiarca do século 2 em plena idade moderna... anacoreta sombria, de olhar fulgurante, monstruoso’.” HOORNAERT, Eduardo. O sonho dos espaços sagrados. *Folha de São Paulo*, Folha Mais, 21 set. 1997. p. 5-6.

a análise de uma integração específica da política ambiental ao rol de políticas públicas do aparelho estatal estadual.

Pretende-se afirmar que o padrão político conservador em Santa Catarina, no período republicano é caracterizado pela presença hegemônica de poucos grupos marcados em sua constituição por uma forte ascendência da oligarquia e a articulação consistente com os grandes grupos econômicos do estado. Por outro lado, este padrão encontra sua explicação no caráter predominante das relações ente o aparato público estadual, as elites e a sociedade, onde até o final da década de 70 o “paternalismo” das relações entre patrões e operários, a valorização da propriedade e da produção econômica, principalmente, tornaram a mobilização e organização popular quase inexistente.

Desde o início do período republicano, não obstante as inflexões do cenário político nacional, e o posicionamento das elites políticas e econômicas em opostas e mutantes estruturas partidárias, o objetivo era o mesmo: a conquista da máquina estatal e administração dos dinheiros e negócios públicos.

A história dos partidos catarinenses não se converteria, se não fossem mostradas as tramas das lideranças políticas no jogo eleitoral, encarnando o sistema de poder estabelecidos, que lutava por permanecer, alternando-se, algumas vezes, sem que fosse modificada a estrutura do estamento dominante, já que a velha disputa, por exemplo, entre conservadores e liberais (republicanos), nas Repúblicas Velha e Nova, e entre pessedistas e udenistas, posteriormente, nada mais sugeria do que a luta hegemônica entre grupos oligárquicos-burgueses, pelo controle do poder, através de sua máquina projcional, os negócios do estado.[...] As chamadas elites dirigentes (formadas pela parentela, pelo clientelismo e pelo cartorialismo) cõncias e atalaiadas, de que se maior adversário (coligado ou não) se lhes viesse antepor, a união mandonística já estava ontologicamente legitimada, como ocorreu depois de 1964, mais precisamente em 1968, na reformulação partidária imposta pelo sistema revolucionário.<sup>66</sup>

Esta fase do poder público catarinense, também definida como “administração casuística”<sup>67</sup>, prolongou-se aproximadamente até o início da década de 60, quando novas tendências na administração pública nacional e o estrangulamento das atividades econômicas privadas no estado levaram a uma intervenção ampliada e mais racional do governo estadual.

Este novo cenário, exigiu que as estratégias dos grupos organizados em tomo das oligarquias Ramos e Konder-Bornhausen, partidariamente, polarizados entre o PSD e a UDN, absorvessem as novos desafios para a permanência na arena política. Irineu Bornhausen, governador do estado de 1951 a 1956, deu início ao processo de enfrentamento dos gargalos econômicos estruturais com o Plano de Obras e Equipamentos - POE, priorizando construção de estradas de rodagem (45%) e a oferta de energia elétrica (35%) e agricultura e educação (20%).

Idealizado para vigorar no decênio 1955/1964, o governo seguinte de Jorge Lacerda e Heriberto

---

<sup>66</sup> LENZI, Carlos Alberto Silveira. *Partidos e políticos de Santa Catarina*. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1983. p. 218.

<sup>67</sup> SACHET estabelece, segundo critérios predominantemente formais, como períodos da administração do governo estadual: Administração Casuística: 1947-1960; Administração Planejada: 1960-1970; Administração Tecnocrática: 1970-1975; e Administração Comunitária: 1975-1987. SACHET, Celestino. *Da Constituição de 1947 à Assembléia Nacional Constituinte de 1987*. In: CABRAL, Oswaldo R. *História de Santa Catarina*. Florianópolis: Ed. Lunardelli, 1987. p. 458.



Hulse (1956-1960), também da UDN de Irineu Bornhausen, o POE não teve continuidade. Durante o tempo de existência, o POE, ao contrário dos programas de educação, saúde e agricultura, alcançou considerável sucesso nas metas estabelecidas para construção de estradas e produção de energia elétrica.<sup>68</sup>

À gestão do governador Celso Ramos, 1960-1966, é geralmente atribuído o começo do uso efetivo do planejamento como instrumento da intervenção governamental visando o desenvolvimento econômico e social, com a institucionalização em 1961 do Plano de Metas do Governo - PLAMEG. Orientando as atividades governamentais por dois governos consecutivos, 1961 a 1970, O PLAMEG tal como o seu antecessor priorizava o investimento de recursos públicos em áreas de infra-estrutura de transporte e energia elétrica (54.9%) e, em menor grau, outras cinco áreas sociais e de segurança (34.2%).

Por outro lado, as transformações na máquina do aparato estadual na década de 60 assinalaram uma ampliação sem precedentes deste aparato, com o Estado assumindo para si diversas funções na promoção do desenvolvimento econômico. Isso se deu no campo financeiro e de investimento com a criação do Banco Estadual de Santa Catarina, a Caixa Estadual de Santa Catarina; o Fundo de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina; no campo de formação de recursos humanos com a criação da Universidade para o Desenvolvimento de Santa Catarina - UDESC e a instalação de 46 escritórios locais da Associação de Crédito e Assistência Rural de Santa Catarina - ACARESC; no campo de comunicação: a criação da Companhia Telefônica de Santa Catarina (atual TELESC).

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

Nesta direção, Carreirão em sua pesquisa dos resultados eleitorais e o sistema partidário em Santa Catarina de 1945 a 1979, conclui tanto para o períodos multipartidário (1945-1965) e bipartidário (1965-1979) um “forte predomínio dos partidos conservadores no plano eleitoral [...] através da comparação dos dados eleitorais do Estado com os dados para a média do país e especialmente frente aos Estados do sul e sudeste.”<sup>69</sup>

Alertando para os limites de sua intenção devido a restrita e esparsa literatura e por ultrapassar os escopo de sua pesquisa, Carreirão sistematiza algumas hipóteses para compreensão deste forte predomínio conservador no plano eleitoral em Santa Catarina. O autor organiza sua demonstração em três partes.

Na primeira, entre as determinadas condições do contexto sócio-econômico, é apontado o forte predomínio da dominação oligárquica fundamentado sobretudo na concentração do poder econômico não

---

<sup>68</sup> Ibid., p. 460.

<sup>69</sup> CARREIRÃO, Yan de Souza. *Eleições e sistema partidário em Santa Catarina (1945-1979)*. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1990. p. 130-131.

agrícola. Comprovam este fator a inexistência de centros urbanos-industriais de grande porte com o comprovado poder político-econômico das indústrias em médios e pequenos municípios. Outro fator relacionado a dominação oligárquica é o cartorialismo - uso de recursos públicos com objetivos políticos pessoais ou de grupos -, mais comum em regiões onde não predominam atividades industriais, como é caso da Grande Florianópolis.

Numa segunda parte, Carreirão se ocupa das estratégias e mecanismos utilizados pelos grupos dominantes. A primeira a ser destacada é a “capacidade de articulação das oligarquias, polarizando em torno de si e dos partidos que controlavam os interesses dos principais grupos econômicos do Estado”<sup>70</sup>.

No período multipartidário a família Ramos, controladora do PSD, contava com apoio de empresários como Atílio Fontana (Grupo Sadia), Júlio Gaydzinski (Grupo Cecrisa) Vítor Hering, Otto Renaux, entre outros. Além disso, Celso Ramos, uma das principais lideranças política do estado, também foi o idealizador, fundador e primeiro presidente da Federação das Indústrias de Santa Catarina - FIESC. À UDN, controlada pela família Konder-Bornhausen, estavam vinculados Diomício Freitas, Albano Schmidt (Grupo Tupy), Ingo Hering e vários membros da família Renaux.

As relações entre oligarquias, grupos econômicos e governo culminaram na ocupação de espaços estratégicos no aparato estatal por estes grupos através da indicação de seus representantes para importantes cargos na administração pública e na canalização de recursos públicos para atividades de seus interesses.<sup>71</sup>

Outra estratégia, que contribuiu para o predomínio de grupos conservadores no período de 1945 a 1979, foi o controle de seus representantes aos principais órgãos de comunicação.<sup>72</sup>

A quase inexistente mobilização e organização popular no período, numa última parte, é apresentada por De Marco como a contra-face do domínio conservador oligárquico em Santa Catarina. Quanto a esse aspecto, merece destaque a relação “paternalista”<sup>73</sup> entre patrões e operários, sobretudo em regiões de ascendência germânica, além da existência de uma mentalidade “privatista” e da ascensão individual por meio da pequena propriedade.

Além desses aspectos indicadores da forte integração da sociedade civil aos valores desenvolvimentistas, pelo menos até o final da década de 70, o baixo grau de organização e mobilização

<sup>70</sup> Ibid., p. 136.

<sup>71</sup> Este processo é demonstrado de forma esclarecedora em GIESE, Bárbara. *A atuação política do empresariado catarinense dos ramos têxtil e agro-industrial: demandas e canais de influência*. Dissertação de mestrado, UFSC. Florianópolis, 1991.

<sup>72</sup> Ver mais em: DE MARCO, Benhur. *O controle da mídia: elites e a radiodifusão em Santa Catarina*. Dissertação de Mestrado, UFSC. Florianópolis, 1991. AGUIAR, I. *As eleições de 1982 para governador em Santa Catarina - tática e estratégias das elites no confronto com as oposições*. Dissertação de Mestrado, UFSC. Florianópolis, 1991. PEREIRA, Moacir. *Imprensa e poder: a comunicação em Santa Catarina*. Florianópolis: FCC e Ed. Lunardelli, 1992.

<sup>73</sup> A industrialização - em Joinville e Blumenau - “é incentivada por um padrão de relações sociais ‘paternalistas’ que, ao mesmo tempo que asseguram um ambiente de cooperação e alta produtividade, aliado ao baixo nível de organização dos trabalhadores, engendram condições especialmente favoráveis para uma expressiva acumulação de capital a partir de uma mão-de-obra disciplinada, treinada e barata.” SILVA, Etienne. *O desenvolvimento econômico-periférico e a formação da rede urbana de Santa Catarina*. Dissertação de Mestrado, UFRGS. Porto Alegre, 1978. p. 94.

popular também se refletem na pouca influência sobre as classes trabalhadoras de ideologias socialista e comunista.<sup>74</sup>

O bipartidarismo vigente após a ditadura militar levou a que a quase totalidade dos principais grupos econômicos e antigos representantes da UDN e PSD se aglutinassem no partido governista da Aliança Renovadora Nacional - ARENA, para que em 1979 com a "abertura democrática" orbitassem principalmente em torno do Partido Democrático Social - PDS.

Como se verá adiante a presença de forças oligárquicas, principalmente o ramo Konder-Bornhausen, embora ofuscadas pela exposição eleitoral, tem sido nas décadas de 80 e 90 um poder muito forte. Enquanto ocupantes do poder estadual de longo data, será emblemática a participação de seus membros no encaminhamento das políticas ambientais em Santa Catarina.

As oligarquias locais, relacionadas com atividades produtivas industriais capitalistas, a partir da década de 60 sofrem limitações na sempre premente expansão de suas atividades, por problemas estruturais, impossíveis de serem resolvidos por seus capitais individuais. A solução destes problemas deu-se com a intervenção tecnocrática do Estado, em voga tanto em estados centrais da economia brasileira, como São Paulo, quanto em nível nacional.

A fragmentação econômica do estado, fruto de fluxos de produção direcionados para regiões exteriores se mantém em toda a sua história. Até 1950 pode-se dizer que o estado experimentou um desenvolvimento econômico de menor intervenção estatal, na medida em que os agentes se mostraram bastante livres no direcionamento das atividades econômicas.

Um segundo período que poderia ser chamado de "pós liberal", tem como marco estatal o POE (Plano de Obras e Equipamentos), que será a primeira tentativa de intervenção estatal planejada, no sentido do desenvolvimento capitalista do estado catarinense. Essa intervenção acontece em resposta a um estrangulamento da capacidade produtiva do Estado, percebida, não só pela burguesia catarinense, mas de todo o sul do país. Ao contrário do período de expansão da economia nacional, observado na década de cinquenta, Santa Catarina parecia estagnar.<sup>75</sup> O caráter periférico (subordinada a São Paulo) da economia catarinense era visto como um dos entraves ao desenvolvimento do sul do país, visto que os maiores investimentos públicos e privados do período se destinavam à Região Sudeste.

Uma intervenção estatal mais sistemática do estado na economia catarinense, seguindo a experiência nacional da década de 50, apresentava a necessidade de uma reorganização das funções de seu aparelho estatal para fazer frente a ameaça de estagnação econômica. Politicamente, atender demandas empresariais aflitas, privilegiados segmentos sociais, passou a ser então um importante mote inspirador das forças oligárquicas que disputavam o poder público estadual, que tomaram para si o

---

<sup>74</sup> Estas idéias, como esclarece CARREIRÃO, com importante influência sobre o movimento sindicalista em outros estados nas primeiras décadas do século, tiveram menos sucesso em Santa Catarina, onde a classe operária de regiões colonizadas por alemães, por exemplo, foram mais sensíveis aos apelos nazi-facistas, como os do integralismo nas décadas de 30 e 40. Op. cit. p. 139-140.

<sup>75</sup> MICHELS, Ido L. *Uma crítica à economia política catarinense*. Dissertação de Mestrado, UFPB. Campina Grande, 1993. p. 248.

desafio de equacionar os problemas não atendidos pelo Governo Federal.

Tanto o POE quanto o PLAMEG tinham seus alicerces fincados nos planos federais de mesmo nome, sendo que este fora mais efetivo na realização de seus objetivos. O PLAMEG foi resultante de uma iniciativa da FIESC de promover seminários nos quais se discutia a economia catarinense. O discurso do modelo catarinense de desenvolvimento tem aí sua base, juntamente com a ascensão da tecnocracia, tendo, na figura de Alcides Abreu, coordenador dos Seminários Sócio Econômicos, e à época (fins da década de 50) seu modelo mais bem acabado. O PLAMEG representa, portanto, amplamente os interesses do empresariado catarinense, como, em geral, de quase toda a sociedade. Ambos os programas se reportavam ao caráter subsidiário da economia catarinense como sendo consequência, entre outras razões, da fragmentação sócio econômica do estado.

Foram, com a colaboração governamental, amainados os estrangulamentos econômicos locais. A indústria se estabelece, e a agricultura toma outras feições, e passa a ser comandada por uma lógica capitalista, como é o caso das plantações extensivas de soja, bem como a criação de suínos e aves para abate, mormente no Oeste.

A atuação do estado está também relacionada à expansão do sistema viário e do fornecimento de energia, pontos de estrangulamento ao desenvolvimento da economia catarinense. O oferecimento de suporte técnico às empresas, através das universidades foi outra forma da intervenção do Estado no desenvolvimento industrial catarinense.

Com a finalidade de subsidiar a economia catarinense foram criados, entre outros o BRDE, (1961), BADESC (1975) FUNDESC (1963) e PROCAPE (1975), que "... desempenharam destacado papel na industrialização catarinense mediante participação acionária no capital de empresas e no subsidiamento dos custos financeiros de empréstimos para investimentos..."<sup>76</sup>. Estes foram os principais mecanismos de apoio à indústria local, podendo-se ressaltar ainda outros tipos de incentivo à indústria, tais como oferecimento de apoio técnico, isenção de impostos, fornecimento de infra-estrutura, etc. Ressalte-se ainda que esses mecanismos de apoio estatal à industrialização catarinense foram geralmente organizados de forma centralizada, beneficiando prioritariamente os grandes grupos, concentrando regionalmente setores de atividades econômicas.<sup>77</sup>

#### 4. O "Modelo Catarinense de Desenvolvimento"

O desenvolvimento da economia catarinense teve com base inicial a apropriação privada de recursos naturais disponibilizados tanto pelo Estado quanto pelas oligarquias locais e grandes grupos

---

<sup>76</sup> CUNHA, Idaulo J. *O Salto da Indústria Catarinense: Um exemplo para o Brasil*. Florianópolis: Paralelo 27, 1992. p. 186.

<sup>77</sup> Para maiores informações sobre a atuação estatal na evolução da economia catarinense ver: GIESE, Bárbara op. cit. e MICHELS, op. cit.

empresariais. A seguir serão sintetizados as principais características da estrutura econômica que se constituiu em Santa Catarina e que implicaram na instituição de novas e intensivas formas de apropriação dos recursos naturais.

#### 4. 1. Vale do Itajaí

Foi fundamental para a constituição da economia do Vale do Itajaí a vinda de imigrantes alemães a partir de 1850, de sua formação fabril, artificiosa e laboriosa, do “técnico inventor”<sup>78</sup>, a fácil comunicação estabelecida com a Alemanha, por onde obtinha equipamentos e financiamentos, e a função do vendeiro<sup>79</sup> que acumulava os excedentes gerados por essa população (que inicialmente praticava uma economia de subsistência com escassa prática comercial). À medida do crescimento da população, aumentada com as crises do decênio de 1870 na Europa pela imigração, foi possível a organização de uma economia de mercado. Já em 1880 notava-se a existência de algumas unidades industriais.

Na transição do século XIX para o século XX, algumas características de uma economia de mercado começam a surgir, tais como a instalação de mecanismos de crédito<sup>80</sup>, energia elétrica, melhoramento do sistema de transporte (instalação de Estrada de Ferro Santa Catarina - 1905/1909 e ampliação da rede viária), a utilização de uma moeda como meio de troca padrão, aumento do volume de exportações para fora da cidade<sup>81</sup> e expansão das indústrias têxtil e alimentícia, cuja representatividade na indústria local e até mesmo nacional é de grande importância até a atualidade.<sup>82</sup>

Um bom exemplo da dinamicidade da indústria local são as indústrias tais como a Hering (1880), Renaux (1892), Buettner (1898), Teka, Artex (1936), Schlösser (1911) etc, que representam grandes empresas dentre as nacionais, nos seus respectivos ramos, mormente os têxteis e alimentícios em menor grau. A partir dos períodos das grandes guerras percebe-se uma diversificação dos ramos industriais instalados nesta região, surgindo então: A metalúrgica Staedler (1930) com a fabricação de pás, Cremer (1935) com a fabricação de gaze, A Eletro Aço Altona (1932), a multinacional Souza Cruz (1946) etc.

<sup>78</sup> Alguns técnicos da cidade acabam por desenvolver uma capacidade de “invenção” de peças do maquinário que faltariam principalmente nos momentos de crise externa, como em 1929 e nas duas guerras mundiais. (CEAG/SC. *Evolução histórico-econômica de Santa Catarina*. Florianópolis, 1980. p.175)

<sup>79</sup> A função do vendeiro era transportar do porto de Itajaí as mercadorias vindas da Europa, e embarcar os produtos agrícolas e/ou extrativistas, fruto do trabalho dos colonos. Essa atividade forjou as bases para uma acumulação primitiva da qual resultaram muitas indústrias locais.

<sup>80</sup> “Em 01/01/1869, foi fundada uma sociedade de consumo que visava facilitar aos colonos a compra e a colocação de mercadorias, posteriormente criou-se a Associação Comercial de Blumenau e em 1903 a primeira instituição de crédito. (AURAS, op. cit., 1991, p.107)

<sup>81</sup> Notadamente os períodos das grandes guerras mundiais foram importantes para a promoção da substituição de importações e ampliação da produção para suprimento dos mercados nacionais, que, não podendo comercializar alguns gêneros, há de substituí-los pelas mercadorias equivalentes locais.

<sup>82</sup> CEAG, op. cit. p. 82.

#### 4. 2. Planalto Norte e Nordeste

Em Joinville (anteriormente colônia D. Francisca, fundada em 1851), se inicia basicamente o mesmo processo de colonização baseado na policultura de subsistência e baixa dinâmica comercial. Como em 1858 começa a ser construída a Estrada de Ferro D. Cristina, uma das mais importantes da região, parte do contingente populacional ocupado anteriormente na produção de subsistência se desloca para esta atividade. Como o solo apresentava baixa qualidade<sup>83</sup> essa transferência de mão de obra não foi dificultada. Esta estrada, dentre outras, acentuou a ligação da região com Curitiba, que passou a satelizarla. Empresários de Curitiba viram as possibilidades de extração e beneficiamento do mate e madeira em terras catarinenses. A estrada D. Cristina fora de grande importância nesse processo na medida em que servia de escoadouro da produção para o Porto de São Francisco, bem como exercia forte atração a empresários paranaenses com a finalidade do beneficiamento da produção extrativa local. Assim, a população local servia de mão de obra nas tarefas de produção agrícola de subsistência, e extratores das riquezas naturais locais. Essa população trocava (ou mais raramente vendia) sua produção para os vendeiros - que monopolizavam os mercados locais - em troca de outras mercadorias.

O acúmulo deste excedente extrativista permitirá o aparecimento de indústrias, como é o caso do ramo metal mecânico, que tem sua gênese ligada à produção de barris e carroças<sup>84</sup>, que posteriormente teria a Tupy como símbolo de dinamismo da indústria local. Também o ramo têxtil tinha-se assentado em Joinville, com as indústrias Dohller (1881)), Lepper (1907) e Colim (1913) fazendo concorrência à Blumenau.

Nesta região portanto a atividade econômica foi fornecida pela extração e beneficiamento de recursos naturais locais lançando as bases para o processo de industrialização, que contou ainda com a disponibilização de investimentos e tecnologias de origem alemã, no mesmo processo observado em Blumenau, e em outras localidades do Vale do Itajaí. A extração de mate e madeira foi fundamental para a região até a década de cinquenta, sobre cuja acumulação surgiram sobretudo empresas do ramo metal mecânico, e secundariamente, dos ramos farmacêutico e plástico. Sobressaem-se nesta região as empresas Fundação Tupy (1938) Cia. Hansen Industrial (1941), Lepper (1943), Laboratório Catarinense (1945), Metalúrgica Douat e Indústria de Refrigeração Consul (ambas em 1950).

#### 4. 3. Planalto de Lages

Esta região se caracterizou inicialmente por ser território de passagem para o gado originário do

---

<sup>83</sup> O solo catarinense de um modo geral é considerado como problemático, principalmente por seu elevado índice de acidez, declividade acentuada e a falta de nutrientes (potássio, fósforo, cálcio e magnésio). A conjunção destes fatores leva a uma baixa fertilidade natural em quase 60 % do território, o que torna necessário correções periódicas à base de calagens, fertilizantes químicos ou orgânicos. Desse modo, a correção da baixa produtividade do solo em Santa Catarina tende a causar um encarecimento da atividade agrícola regular e maior impacto sobre o ambiente. PRATES, op. cit., p. 82.

<sup>84</sup> O transporte de mate era feito através de carroças, e era acondicionado em barris. Para a produção, tanto das carroças quanto dos barris, necessitava de mão de obra especializada na lida com o beneficiamento de metais.

Rio Grande do Sul com destino ao Paraná e aos estados do Sudeste, basicamente para a feira de Sorocaba em São Paulo. A estrutura agrária era predominantemente latifundiária nesta região em contraposição a outras do estado, dando origem a uma estrutura de poder coronelista, base regional da família Ramos, representante ilustre do poder oligárquico catarinense.

Posteriormente observa-se que a produção madeireira para exportação, comercializadas com Curitiba, São Paulo e Rio de Janeiro, por via férrea, toma o lugar central da dinâmica não só desta região mas de toda a área central do estado. Uma das primeiras atividades manufatureiras da região foi o corte da madeira, com o qual surgiram as madeireiras, que substituíram em grande termo a atividade pecuária tradicional. Mesmo com a quase extinção das vastas florestas de araucárias, a região continua tendo como base de sua economia, a exploração florestal. A oferta de matéria prima florestal foi resolvida com o reflorestamento de espécies exóticas em grande escala, amparado, a partir da década de 60 por políticas federais e estaduais de desenvolvimento tecnológico e incentivos fiscais. Estas políticas dirigiam-se principalmente ao setor de papel e celulose, implantado na região entre as décadas de 50 e 70, com a instalação de indústrias de capital externo ao estado, nacional e multinacional dentre as quais as de maior importância são a Olinkraft (1958) e a PCC - Papel e Celulose Catarinense, além de outras de menor porte<sup>85</sup>.

#### 4. 4. Oeste

Nas primeiras décadas deste século já se disseminava no Vale do Rio do Peixe a exploração da erva mate e da madeira, quase toda a produção era canalizada para Curitiba. A expansão dessas atividades provocou a escassez de mate na região cuja produção passou a ser feita em terras particulares. Este fator acrescido do crescimento dos latifúndios para a criação de gado, inviabiliza a forma de sustendo de várias famílias.

Resolvidas as disputas territoriais pelos estados de Santa Catarina e Paraná bem como o conflito do Contestado, haverá um processo colonizador da região do Oeste do Estado, por migrantes poloneses, alemães e italianos que vindos do Rio Grande do Sul ou do Paraná, através da extensão da atividade de extração do mate e da madeira. Outras atividades vão se incorporando à economia local, para suprir as necessidades básicas da população que ali se instalava. Calcada também na pequena propriedade, a produção começa a se voltar para o setor de gêneros alimentícios. A agropecuária teve estímulo especial durante a primeira guerra, quando assumiu o suprimento de parte do mercado paulista nesses gêneros (suinocultura e milho). A partir de 1930 despontam os grupos que seriam os mais importantes da região, atingindo, alguns deles, importância no mercado nacional. São eles: Sadia (1934, em Concórdia), Perdigão (1934), Seara (1949) e Chapecó (1952).

---

<sup>85</sup> A principal razão para a instalação destas empresas nesta localização foi "... a disponibilidade de recursos florestais, além de baixo preço relativo da terra. Estes fatores foram suficientes para se contraporem à existência de problemas graves na maioria dos casos de implantação das indústrias, sobretudo no que tangia à infra-estrutura de transporte, energia e comunicações." CEBRAE. *Diagnóstico da indústria de papel e papelão de Santa Catarina*. Florianópolis, 197. p. 30.

#### 4. 5. Região Sul

No sul catarinense observou-se tanto colonização açoreana quanto, mais tardiamente, italiana, todas ligadas à agricultura de subsistência. A exploração carbonífera teve início em meados do século XIX quando a administradora inglesa da Estrada de Ferro Dona Thereza Cristina, em acordo com o governo local, deveria transportar o carvão que fora detectado na região já em 1828, pelo Governo da Província. O carvão porém era de baixa qualidade e preço superior ao inglês, tendo sido vantajosa sua extração apenas em momentos de crise energética, como é o caso dos tempos das grandes guerras. Pode-se considerar a exploração do carvão como a primeira intervenção estatal ao nível da produção no estado, quando da intenção de substituição de importação de carvão em função das guerras e crises de abastecimento energético (como a de 1979), e principalmente a grande crise de 1929, que impôs um aumento da produção para atender ao mercado interno.

Com a crise de 29, bem como o desenvolvimento industrial do país, torna-se necessário contornar o problema da criação de energia, para dar suporte ao crescimento industrial, impedido de recorrer ao mercado externo em função da alta dos preços. São lançadas políticas de proteção ao carvão em 1931, 1940 e 1953, bem como o melhor equipamento do porto de Imbituba, na década de 40, para proporcionar um escoamento mais ágil da produção. A região sul se desenvolve basicamente com a exploração de carvão para provimento de energia através das termoeletricas, que chegaram, sob administração da ELETROSUL (criada por influência da crise do petróleo, tendo como fim a substituição de importação de energia), a exportar energia para outros estados, sendo também fundamental no provimento de energia, que eliminaria um dos fatores de estrangulamento da economia catarinense<sup>86</sup>, juntamente com a atuação da CELESC.

A extração carbonífera, e suas atividades correlatas, produção energética e tratamento de resíduos (pirita), que redundam na produção de ácido fosfórico (utilizado como fertilizante), e óxido de ferro, destinado à produção siderúrgica, utilizado, entre outros pela TUPY, é ainda a principal atividade econômica da região, tendo inibido, pelo uso extensivo de terras as atividades agromanufatureiras, e o tropeirismo.

Como a produção carbonífera está relacionada à crises de energia, por ser o carvão de má qualidade, o capital ligado à esta atividade tem sido transferido a outras, tais como setor da construção civil, hoteleiro, cerâmico, etc., sendo o terceiro setor citado aquele de maior dinamismo, reúne empresas do porte da Eliane e da Cecrisa.

---

<sup>86</sup> LAGO, Paulo Fernando. *Gente da terra catarinense - desenvolvimento e educação ambiental*. Florianópolis : Ed. UFSC / FCC Edições / Ed. Lunardelli / UDESC, 1988. p. 318-319.



#### 4. 6. Região de Florianópolis

Os imigrantes vicentistas e açoreanos ocuparam toda faixa litorânea do território catarinense. Trouxeram técnicas rudimentares de produção, destacando-se as atividades agrícola, pesca, militar e pequeno comércio, sobretudo da farinha.

Em contrapartida à dinâmica econômica que caracteriza o estado Santa Catarina, não se tem em sua capital nenhuma atividade produtiva extensiva para o comércio em larga escala. Ao longo do tempo Florianópolis vai se consolidar como centro de atividades terciárias com destaque para os serviços públicos estadual e federal e o comércio. Esta caracterização vai ficar mais evidente nas década de 60 e 70 com a intensa ampliação das atividades estatais estaduais e federais.

A partir do decênio de 70 principalmente, que o turismo vem se estabelecendo como uma das principais atividades econômicas da capital.

A especificidade da formação econômica e cultural catarinense, com regiões autônomas e economicamente diversificadas, diferenciou Florianópolis da maioria das capitais brasileiras na medida que não concentra os principais fluxos financeiros e atividades produtivas. Esta pulverização espacial do poder econômico no estado, gera igualmente uma baixa hierarquização da rede urbana no estado, conferindo assim, à capital, localizada no extremo leste do estado, um limitado poder econômico e político sobre as demais regiões.<sup>87</sup>

De certa maneira, a este fator deve-se atribuir uma maior dificuldade de elaboração de políticas públicas de alcance geral, sendo necessário, em regra geral, o equacionamento do atendimento de interesses regionais específicos.

A diversidade cultural, temporal e de intenções na promoção das ocupações humanas, aliada à estrutura geográfica de Santa Catarina, gerou uma diversidade de centros regionais diferenciados com diversas atividades econômicas. No entanto, nenhuma delas se fez o centro econômico estadual, e com quase todos eles ligados, basicamente até a década de 70, a outros países e estados, tais como São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul.

O redesenho do aparato institucional estadual a partir, principalmente da década de 1960, adotando um modelo interventor tecnocrático para sanear as deficiências infra-estruturais da base econômica refletiu de modo decisivo na conformação no perfil do setor produtivo catarinense.<sup>88</sup>

A existência de grandes grupos econômicos vinculados a forças políticas conservadoras e ao próprio poder público, contribui para um relativo domínio no espaço regional, por meio inclusive, de

<sup>87</sup> Sobre a possibilidade da constituição de um centro hegemônico que centralize a rede urbana catarinense: "À luz da experiência histórica verifica-se, em princípio que a estrutura geoeconômica de Santa Catarina, com diferentes "regiões especializadas" diretamente voltados para o exterior e com um poder econômico/político relativamente equilibrado no nível estadual, não dá suporte às alternativas de planejamento em termos de constituição de uma "metrópole"..." SILVA, E., op. cit., p. 136.

<sup>88</sup> A relação entre o crescimento do setor privado, concentrado em grandes grupos empresariais estaduais, nas últimas décadas e a ação do estatal pode ser encontrada em MICHELS, op. cit., especialmente na segunda parte de sua pesquisa intitulada "Ação estatal: enriquecimento privado versus empobrecimento social".

quase um oligopólio dos mercados de trabalho. Além disso, são grandes responsáveis pela dinâmica econômica local, que indiretamente “sustentam” inclusive a população alocada em outros setores da produção, o que lhes serve sempre de argumento, seja para manutenção/criação de benefícios do estado, seja para manutenção de baixos níveis salariais<sup>89</sup>. A articulação destas forças com o Estado sempre foi intensa, seja em períodos democráticos ou autoritários, porquanto o Estado também se mantém refém desta lógica econômica através, por exemplo, da estrutura fiscal nela calcada.

Importa agora fazer algumas referências as especificidades das contradições sociais e ambientais engendradas por esse “modelo” de desenvolvimento econômico.

### 5. Os Custos Sócio-Ambientais do “Modelo”

A partir dos decênios de 60 e 70, início de uma intervenção estatal de maior envergadura, observa-se que Santa Catarina dá um salto em termos da industrialização, tendo crescido sua participação no valor total da produção industrial brasileira de 2,2% nas décadas de 50 e 60, para 2,5%, no decênio de 70 e 3,9% na década de 1980. O período de 1966 a 1980 foi o de maior crescimento econômico observado no estado, tendo o PIB catarinense se expandido a uma taxa média anual de 11,64%, superior inclusive à taxa brasileira de expansão econômica no período do milagre econômico, que foi de 9,12% ao ano.<sup>90</sup> Portanto, nesses catorze anos a economia catarinense cresceu mais de quatro vezes e meia.

Desde os seus primórdios a economia catarinense se volta para fora em vários de seus setores, fornecendo a outros estados seus produtos (como foi o caso da madeira, do mate e do gado). Recentemente, observa-se um aumento das exportações a outros países. Em 1970, Santa Catarina exportava aproximadamente 1,5% do total do valor das exportações brasileiras; já em 1980, a exportação catarinense participou com aproximadamente 4,5% dos valores obtidos nas exportações nacionais. A pauta de exportações também se modifica. Em 1970, 61% do valor exportado provinha da madeira serrada; em 1983, os principais produtos são: frango congelado (15,2%), farelo ou grão de soja (25,7%), fumo (11,6%) e produtos têxteis (11,1%).<sup>91</sup> Há, portanto, não só uma mudança da pauta de exportações, como também uma maior diversificação e valor agregado dos produtos exportados. Essas características têm proporcionado à Santa Catarina menor vulnerabilidade às crises externas, a exemplo da crise econômica da década de oitenta que refreou o desenvolvimento brasileiro.

---

<sup>89</sup> Em algumas obras podem ser encontradas descrições desta forma de dominação. Como frisa Teixeira, em Criciúma, nas eleições da década de 1980 era comum o discurso de que foi que haveria evasão dos setores produtivos em consequência do radicalismo das greves e dos discursos “xiitas” dos sindicatos e dos partidos de esquerda. TEIXEIRA, José P. *Os donos da cidade*. Florianópolis: Insular, 1996. p. 204-205.

<sup>90</sup> FERREIRA FILHO, R. Santa Catarina: quatro décadas de transformações estruturais. *Análise Conjuntural de Santa Catarina*. v. 3., n 5. Florianópolis, 1987. p. 57-65.

<sup>91</sup> CUNHA, op. cit., p. 170-172.

Tanto a expansão da atividade industrial<sup>92</sup>, quanto a crescente subordinação da produção agrícola à lógica econômica capitalista, resultaram numa crescente urbanização e queda do montante das populações rurais. Se em 1950, 76,8% da população catarinense era rural, em 1980 somente 40,6% do contingente populacional residia no campo. O quadro 1 mostra as taxas geométricas anuais de crescimento populacional do período de 1950 a 1980.<sup>93</sup>

A despeito do grande crescimento econômico, observa-se que não há uma proporcional melhora seja em relação à qualidade de vida da população catarinense, seja em relação à distribuição de renda. Através da tabela a seguir percebe-se que há uma crescente concentração de renda no estado. O índice de Gini é um instrumento adequado para medir tal concentração. Quanto mais próximo de 1 (um) se encontrar o índice maior será a concentração da renda. A desconcentração é caracterizada para números com maior proximidade a zero. Percebe-se que, se em 1960 o índice era de 0.37, caracterizando uma boa distribuição de renda, em 1986 o índice eleva-se a 0.57, indicando maior grau de concentração da renda, que chegando a se equiparar com o grau de concentração brasileiro de renda, notoriamente alto.

#### QUADRO 1

##### GRAU DE CONCENTRAÇÃO DE RENDA - SANTA CATARINA E BRASIL

UNIDADE GEO POLÍTICA	COEFICIENTE DE GINI				
	ANOS	1960	1970	1980	1986
SANTA CATARINA		0.37	0.46	0.48	0.57
BRASIL		0.48	0.52	0.57	0.60

Fonte: SEPLAN apud Montibeller, op. cit., p. 45.

Neste sentido ainda temos o IDS (Índice de Desenvolvimento Social), que congrega índices de carência social, esperança de vida, Coeficiente de Gini e taxa de alfabetização. Assume valores de zero a um, sendo que a situação social é melhor quanto maior é o índice. Este índice para o Estado de Santa Catarina, no ano de 1987 foi de 0.65 enquanto que países com nível de renda per capita inferiores, tais como Panamá, Sri Lanka, Costa Rica, Colômbia, Filipinas e El Salvador, apresentam índices superiores.<sup>94</sup>

Em geral as contradições sociais e as contradições ambientais autoalimentam-se, levando ao agravamento de ambas.

O crescimento econômico que se verificaria nas décadas de 60, 70 e 80 liderados pela atividade

<sup>92</sup> Se em 1950, 65% da mão de obra estava ocupada no setor primário, em 1980 neste setor encontravam-se apenas 32%. O setor secundário que, de forma inversa, em 1950 ocupava apenas 15% da mão de obra, em 1980 ocupará 33%. O setor terciário acompanha o crescimento industrial abarcando 35% da população trabalhadora em 1980, quando em 1950, a esse setor correspondia apenas 20%.

<sup>93</sup> FERREIRA, op. cit., p. 58.

<sup>94</sup> Para informações mais detalhadas ver Montibeller, op. cit., p. 45-47.

industrial, produziu grandes transformações sobre a base natural, com sérias implicações ambientais devido à ameaça de esgotamento de recursos como o solo, as florestas e principalmente a água como pela contaminação do solo água e ar, utilizados como recipiente de rejeitos industriais, agrícolas e domésticos. Realiza-se assim a transferência compulsória de custos privados para a sociedade sob diferentes do maneiras.

A precária estrutura urbana, o aumento da miséria social e a acelerada urbanização nas principais cidades do estado orientou uma ocupação desordenada de áreas de preservação, mangues, morros e encostas e outras áreas de risco, a exemplo da região carbonífera no sul do estado<sup>95</sup>. Embora a escala dos problemas ambientais tenda a atingir atualmente a uma grande parcela da população, as camadas de baixa renda continuam sendo as mais penalizadas, expostos cotidianamente a condições degradantes de apropriação de recursos naturais básicos.

Tem-se um sério problema quando se trata de citar alguma avaliação ambiental de Santa Catarina. Para não se afastar do problema que em geral, é apontado como sendo o mais sério, a contaminação dos rios mananciais, jamais existiu uma rede sistemática de monitoramento de rios, salvo excepcionalmente, em casos extremos de conflito social e riscos de crises de abastecimento de água. Levantamentos do nível de poluição no conjunto de bacias hidrográficas são raros, o último foi realizado entre meados da década de 70 e os primeiros anos da década 80.<sup>96</sup> O único diagnóstico ambiental de Santa Catarina foi confeccionado em 1982, sendo reformulado em alguns aspectos em usos posteriores, como por exemplo no relatório ambiental apresentado na ECO 92, utilizando-se sobretudo o diagnóstico por percepção<sup>97</sup>. Sobre as razões e implicações da não-produção ou o segredo da informações da realidade ambiental será retomado nos capítulos seguintes. Por enquanto deve-se fixar que este clima de incerteza, oportuno e controvertido sobre a situação real do meio ambiente catarinense, de certa forma próprio da politização dos problemas ambientais, são concretos e implacáveis nos seus efeitos sobre a degradação ambiental e a saúde humana.

Contudo, para os objetivos desta pesquisa, é razoável que se esquive desse obstáculo, apresentando informações a título de mapeamento dos problemas ambientais do estado, conforme mostra o quadro 2.

---

<sup>95</sup> Ver VOLPATO, Terezinha G. *A Pirita Humana: Os Mineiros de Criciúma*. Florianópolis: Ed. UFSC / Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina, 1984. e TEIXEIRA, op. cit.

<sup>96</sup> De acordo com um diagnóstico das bacias hidrográficas catarinenses realizado em 1997 pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente constatou-se "a inexistência de estudos básicos amplos e atualizados sobre o estado, de uma maneira geral, e sobre os recursos hídricos, de forma particular. As informações sobre a disponibilidade e qualidade das águas superficiais e das subterrâneas se apresentam desatualizadas, incompletas e pontuais." SANTA CATARINA. *Bacias Hidrográficas do Estado de Santa Catarina. Diagnóstico Geral*. Florianópolis, 1997. p. 97.

<sup>97</sup> Este tipo de diagnóstico se baseia no levantamento da situação qualitativa de um rio bem como por meio de relatos de pessoas experientes.

## QUADRO 2

**PRINCIPAIS PROBLEMAS AMBIENTAIS EM SANTA CATARINA DECORRENTES DE  
ATIVIDADES RELACIONADAS COM A INDUSTRIALIZAÇÃO**

<b>ÁREA</b>	<b>Características</b>	<b>Principais Problemas Ambientais</b>
Bacia do Rio Canoas – Região Serrana	Indústrias de papel e celulose; curtumes e frigoríficos; matadouros, abatedouros e pocilgas.	45% das atividades industriais são poluidoras. A presença de óleos, graxas, espumas e mercúrio, de elevado número de coliformes fecais, de altas concentrações de fosfatos e nitratos, indica que as águas da bacia estão poluídas pelo lançamento de esgotos sanitários, efluentes industriais e uso excessivo de fertilizantes e agrotóxicos.
Bacia do Rio Iguaçu – Região Norte	Indústrias de madeira; agricultura industrializada insumos químicos	Grande desmatamento da área, sendo já difícil encontrar-se árvores próprias ao fornecimento de germoplasma para reflorestamento com espécies nativas. Uso inadequado de agrotóxicos e fertilizantes na agricultura contribuindo para a degradação do sistema hídrico.
Bacia do Rio Cubatão – Região Nordeste	Compreende a área de Joinville. indústrias metal - mecânicas.	Qualidade das águas profundamente afetada pelos despejos industriais, que lançam elevado teor de metais pesados, comprometendo a sobrevivência das comunidades biológicas aquáticas.
Bacia do Cachoeira – Região Nordeste	Idem acima	Ao atravessar a cidade de Joinville recebe grande quantidade de despejos domésticos e industriais, determinando a morte gradativa do rio, que em certos pontos apresenta concentração zerada de oxigênio dissolvido.
Bacia do Rio Uruguai – regiões meio Oeste, Oeste E Serrana.	Grandes indústrias frigoríficas de aves e suínos. Indústrias de papel e celulose.	As atividades de criação de aves e suínos vinculadas à indústria de frigorificação, pelo lançamento dos dejetos, contaminam os mananciais de água, provocam a mortandade dos peixes e a proliferação de insetos, e comprometem o solo pelo uso inadequado de produtos químicos. As indústrias frigoríficas lançam aos rios rejeitos orgânicos contendo sólidos em suspensão, sangue, proteínas, gorduras e alta DBO. O despejo de produtos químicos pela indústria papelreira agrava ainda mais a situação da Bacia.

(Continua)

<p>Bacia dos Rios Tubarão Urussanga e Araranguá – região Sul</p>	<p>Atividades de mineração de carvão. Indústria Carboquímica. Indústria de Cerâmica. Complexo Termoelétrico. Indústrias Siderúrgicas.</p>	<p>O sistema hidrográfico mais degradado do Estado é o da Região Sul. São lançados na bacia mais de 300.000 metros cúbicos diários de despejos ácidos gerados pelas mineradoras. As concentrações de poluentes na água ultrapassam em muito os níveis admitidos pela legislação concernente. O impacto ambiental provocado pela exploração, beneficiamento e uso do carvão mineral é de tal monta que a Região é enquadrada como Área Crítica Nacional. A poluição das águas (subterrâneas e de superfície), do ar e a degradação do solo decorrem principalmente de: águas acidificadas de drenagem das minas; água de arraste e lixiviação de substâncias das pilhas de rejeitos; gases sulfurosos, compostos de ferro e ácido sulfúrico, material particulado (cinzas), óxido de enxofre, óxido de nitrogênio, metais pesados e efluentes da drenagem do estuque de carvão, do arraste hidráulico e da disposição das cinzas; efluentes das coquearias com grandes quantidades de sólidos a águas amoniacais que contém alcatrão, cianetos, fenóis, cresóis, naftalina, antraceno e piridina. A paisagem é “lunar” de esterilidade, desolação e destruição. As descargas recebidas da Bacia do Rio Tubarão têm acelerado a degradação das Lagoas do Imaruí, Mirim e Santo Antônio, ecossistema pesqueiro importante do qual dependem diretamente cerca de vinte mil famílias.</p>
<p>Bacia do Rio Tijucas – Região da Grande Florianópolis</p>	<p>Indústria de açúcar e álcool. Aglomeração Populacional</p>	<p>A indústria açucareira lança vinhoto aos rios, comprometendo fauna, flora e a potabilidade das águas da Bacia do Rio Tijucas. O problema do esgotamento sanitário, despejado “in natura” na rede pluvial, rios e mares, comum na maioria das cidades catarinenses, é particularmente grave nesta região, em decorrência da concentração demográfica em torno da capital.</p>

Fonte: Relatório “Santa Catarina - 92, Perfil Ambiental e Estratégias, FATMA, 1991. Quadro elaborado por MONTIBELLER FILHO, op. cit., p. 69-70.

Com esse objetivo, pode-se ter ainda uma idéia dos impactos ambientais no estado nos dados estimados pela Secretaria da Agricultura e Abastecimento de Santa Catarina que registra: a) perda de 7.224.940 hectares da cobertura florestal original; b) nas áreas agricultáveis contabiliza-se uma perda, em média de 15 cm do solo arável, que levou 6.000 anos para sua formação geológica; c) perda da fertilidade natural do solo; d) danos na estrutura biológica do solo; e) quebra do ciclo hidrográfico; f) poluição da água e meio ambiente; g) alterações climáticas; h) diminuição e extinção de espécies da fauna nativa; i)

extinção de espécies florestais; e j) extinção de povos silvícolas.<sup>98</sup>

Como já foi demonstrado o Estado teve um papel privilegiado na constituição de um peculiar, setorialmente diversificado e contraditório modelo de desenvolvimento econômico em Santa Catarina. Especificamente, para o domínio do ambiente natural, importaram determinantes, além das culturais e da própria estrutura natural, a ação do Estado através de instituições federais e estaduais, atendendo a um pré-requisito fundamental desse modelo: a oferta de recursos naturais em dimensões capitalistas. Na próxima, e última, parte deste capítulo será apresentada uma síntese do caráter geral da intervenção estatal a partir da experiência nacional e estadual na gestão de recursos naturais na perspectiva até aqui desenvolvida.

## 6. Estado e Apropriação Privada dos Recursos Naturais

A preocupação com a finitude de alguns recursos naturais fundamentais sempre esteve entre as funções do Estado, sendo motivo para criação de regulamentações legais acerca do seu uso em períodos anteriores à consolidação do processo de industrialização no Brasil. A seguir serão expostas algumas das formas segundo as quais as “preocupações ambientais” se configuravam, desde o período colonial até a república no Brasil e em Santa Catarina. Pretende-se mostrar os principais elementos da constituição de um padrão de regulação estatal dos recursos naturais que privilegia de fato o seu acesso privado, concentrador e excludente, o qual dará forma a uma crise ambiental em Santa Catarina percebida a partir de meados da década de 70.

A principal característica da legislação ambiental do período pré republicano está relacionada ao caráter colonial do país<sup>99</sup>, com função econômica de exportação de gêneros tropicais a Portugal e outros países. Neste sentido, as normas ambientais estavam relacionadas à necessidade de resguardar interesses do país dominante sobre a extração desses recursos. As legislações vinculavam-se portanto ao tipo de ciclo econômico que o país vivia. Assim nos períodos de extração do pau-brasil havia severas punições, inclusive com a morte do infrator, para o corte não autorizado e para as queimadas, havendo legislações específicas sobre alguns recursos valiosos, tal como pode exemplificar o “Regimento sobre o Pao-Brazil”. Destarte a forte regulamentação sobre o corte de pau-brasil desde o início do período colonial no Brasil, as outras madeiras somente receberam alguma proteção sobre seu uso de forma bastante esparsa a partir do século XVIII. Tais medidas não foram levadas à cabo por falta de fiscalização bem como recursos para o reflorestamento.<sup>100</sup>

---

<sup>98</sup> FATMA. SANTA CATARINA. 92 - *Perfil Ambiental e Estratégias*. Florianópolis, 1991. p. 14.

<sup>99</sup> Mesmo com a independência e a instauração do Império no Brasil, não houve uma alteração significativa da estrutura produtiva do país, mantendo-se a orientação básica de uma economia voltada para o exterior.

<sup>100</sup> WEINER, Ann Helen. *Legislação Ambiental no Brasil (Subsídios para a História do Direito Ambiental)*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1991. p. 52

Uma das primeiras legislações que regeu o Brasil foram as Ordenações Manuelinas, referentes às capitâneas hereditárias, onde o donatário devia transferir à coroa um percentual da exploração de Pau Brasil, do pescado, metais, e direitos de passagens nos rios e outras águas, configurando desde já o caráter extrativista da colonização, sendo ainda a comercialização do Pau Brasil considerado monopólio da Coroa Portuguesa nas cartas de doação a partir de 1530. <sup>101</sup>As ordenações Filipinas expedidas em 1603, caminham no mesmo sentido de dar à Coroa Portuguesa o direito sobre os recursos naturais disponíveis e comercializáveis.

Em Santa Catarina a extração de madeira já era prática corrente desde o início da colonização no século XVII, seja para reparo ou construções de embarcações. Após a criação da Capitania de Santa Catarina instituída a figura do “Administrador do Corte da Madeira” com função de remeter à Coroa as madeiras requeridas. <sup>102</sup>

Observe-se que a grande parcela das regulamentações deste período acerca da extração dos recursos naturais estava relacionada à restringir a exploração à Coroa ou a quem esta fornecesse concessões, não objetivando, portanto, um manejo mais adequado destes recursos, embora em alguns casos já houvesse estudos nesse sentido.

Até a década de 1930, a despeito do Brasil ter assumido a condição de República, não há alterações significativas em termos da regulação estatal acerca do uso dos recursos naturais, basicamente mantendo-se os estatutos legais das Ordenações Filipinas. <sup>103</sup>

Com o primeiro governo Vargas, onde se manifestam profundas alterações político-econômicas que repercutem profundamente nas formas de atuação do Estado é que são observadas modificações na política acerca dos recursos naturais. A centralização do poder no Estado, sua regulação mais incisiva sobre a dinâmica econômica inclusive com vultuosos gastos nas áreas de infra-estrutura e indústria de base, dentre outras medidas, que coadunam com a formação de um Estado Nacional, levam à necessidade de maior regulação do poder federal com relação aos recursos naturais.

As políticas de recursos naturais em nível nacional se caracterizaram pelo resguardo de tais recursos pelo Governo Federal na medida em que estes estavam inclusos em primeiro lugar na afirmação do domínio da “nação” sobre o território nacional, e em segundo lugar porque passam a ocupar lugar destacado nas políticas econômicas <sup>104</sup>como insumos principalmente das indústrias de base.

Além disso, com fins de assegurar os interesses dos setores tradicionais foram criados alguns órgãos estatais com objetivos de controle da produção e preço, para evitar superproduções sem respostas

---

<sup>101</sup> WEINER, op. cit., p. 12.

<sup>102</sup> SANTA CATARINA. Atlas de ..., op. cit., p. 9.

<sup>103</sup> GUIMARÃES, R. Ecologia e Política na Formação Social Brasileira. *Revista de Ciências Sociais* v. 31, n. 2. Rio de Janeiro, 1988. p. 251.

<sup>104</sup> GUIMARÃES, *ibid.*, p. 258.



das demandas. Foram criados os órgãos como os institutos nacionais do café, do açúcar, do cacau, da borracha e do pinho.

Este último, devido à formação de grandes estoques madeireiros no sul do país, procedeu a estudos da demanda e recorreu a controles legais da produção baseados neste estudo. Outras funções cabiam ao órgão tais como o aperfeiçoamento dos métodos produtivos, desenvolvimento do comércio, normatização para o estabelecimento de serrarias, além da avaliação de reservas florestais e promoção de reflorestamentos, etc.<sup>105</sup>

Desta forma, os órgãos criados com o fim de proteção e administração dos recursos naturais são basicamente federais<sup>106</sup> ficando os municípios desprovidos do poder de polícia<sup>107</sup> para imposição do uso adequado/preservação dos recursos naturais em seu território, posição esta que somente será modificada com a constituição de 1988. Um exemplo bastante significativo do processo desenvolvimentista nacionalista que se instaura no período e da visão correspondente (e coerente) do estado acerca dos recursos naturais é a promulgação do Código das Águas, que tinha entre seus objetivos de assegurar ao poder público a função de “controlar e incentivar o aproveitamento industrial das águas”.<sup>108</sup>

Também tomaram alguma importância no período os programas de saneamento, devido a vários surtos de doenças relacionadas à sua falta<sup>109</sup>. Além disso foram criadas instituições e programas com finalidade de solucionar problemas conseqüentes de enchentes e secas.<sup>110</sup>

Em Santa Catarina, as legislações acerca do corte de madeira e do mate têm papel destacado na regulação dos recursos naturais, que já em 1913 foi tomada como “abusiva” e geradoras de crises comerciais. Conseqüência destas preocupações foi o surgimento de legislações que estabeleciam prescrições para o corte de madeira e erva mate (decreto nº 27 de abril de 1927 e Lei nº 1487 de 17 de agosto de 1925), regulamentava o corte da madeira e reconstituição de florestas (Lei Estadual nº 997 de 1914) e considerava as florestas estaduais de utilidade pública (decreto nº 25 de 23 de fevereiro de

<sup>105</sup> EDUARDO, Rosemari P. *A madeira em Santa Catarina - 1930-1972*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 1974. p. 32.

<sup>106</sup> Basicamente os órgãos com a tarefa de gestão dos recursos naturais criados no período são: Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (atual IBAMA), Departamento Nacional de Prospecção Mineral (DNPM), Superintendência do Desenvolvimento da Pesca, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. NEDER, R. T. Regulação pública e o debate sobre sustentabilidade. *Revista brasileira de administração contemporânea*, Anais 19º ENANPAD. V. 1, n. 8, set. 1995, p. 206.

<sup>107</sup> “O artigo 5, inciso XIX (da Constituição de 1934) atribui exclusivamente à União, competência legislativa sobre bens de domínio federal, riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, água, energia hidrelétrica, florestas e sobre a caça e a pesca.” WEINER, op. cit., p.68.

<sup>108</sup> WEINER, op. cit., p.69.

<sup>109</sup> Para esse fim foram criados Serviço Nacional de Saúde Pública (SESP) em 1942 e reorganizado o Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS) em 1946. COELHO, M. C. N. et. alli. A política ambiental e o desenvolvimento econômico, científico e tecnológico. *Revista de administração pública*. Rio de Janeiro, 1984. p. 213.

<sup>110</sup> Foram criados: Departamento nacional de Obras contra as Secas (DNOCS) em 1945, Serviço de Irrigação Reflorestamento e Colonização (1934) bem como a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF) em 1948. COELHO, op. cit., p. 213.

1927). Pouco ou nenhum efeito tiveram essas tentativas de restringir a derrubada voraz de florestas, ameaça real ao futuro econômico do estado antecipada por diversos governos estaduais, que contraditoriamente tinham na madeira um dos principais produtos da pauta de exportação durante o primeiros setenta anos do século XX.<sup>111</sup>

Diante do aumento de escala da extração do mate das reservas naturais com a ligação entre a região planalto norte e os portos do litoral nos primeiros anos do século, corria-se o risco de extinção dos ervais tornando necessário a intervenção estatal. Em 27 de outubro de 1906 o Governo Estadual aprova a Lei 700, que regulamentava o período e os métodos de colheita em terras estatais e particulares, além de penalidades.<sup>112</sup> Nesse movimento foi criado o Instituto do Mate em 1927 e a Lei de Defesa do Mate, nº 1.590 de 5 de outubro de 1928, ambas estabelecendo o modo de produção, penalidades e taxas para propaganda do mate para promover a sua comercialização no exterior.

As regulamentações do uso desses recursos naturais no período de 1930 a 60 visavam basicamente assegurar ao Estado o controle efetivo sobre essas riquezas, bem como garantir às frações produtivas tradicionais da economia baseadas na agricultura extensiva para exportação e no extrativismo, em plena fase de investimento estatal na industrialização, a manutenção de seus rendimentos. De outra forma, procurava-se garantir um pré-requisito fundamental da moderna atividade econômica capitalista.

No período que se estende de 1960 a 1971 o que se observa é praticamente a inexistência de uma política ambiental de nível federal, sendo esta considerada como item subordinado às questões da política de saneamento<sup>113</sup>.

A prioridade dada ao saneamento é resultado da focalização estatal da política ambiental no tratamento da poluição industrial principalmente, relegando a segundo plano as ações conservacionistas. Essa orientação é consequência de ascensão militar ao governo do país, sob a "... consolidação de uma forte aliança entre a tecnoburocracia estatal e a privada e os interesses hegemônicos da burguesia industrial"<sup>114</sup> e sob uma forte presença da ação do Estado no direcionamento da dinâmica econômica com fins de fortalecimento da acumulação privada do capital. A política ambiental não poderia portanto servir de barreira a esse intento, devendo ao contrário dar suporte a ele<sup>115</sup>. Nesse sentido que os projetos tipo Transamazônica, Pró Álcool, Itaipu etc., foram levados a cabo, alguns com o objetivo de possibilitar a

<sup>111</sup> EDUARDO, op. cit., p. 27.

<sup>112</sup> *Diário Catarinense*. "Lei Ecológica para a erva mate". Suplemento Especial "Santa Catarina 100 anos de História". Florianópolis, 25 jul. 1997. p. 8.

<sup>113</sup> Em 1967 se estabelece a política nacional de saneamento. Cria-se subordinado ao Ministério da Saúde o Conselho Nacional para Controle da Poluição Ambiental, cuja duração foi de apenas seis meses, sendo revogado pela lei nº 5318 do mesmo ano.

<sup>114</sup> GUIMARÃES, op. cit., p. 259.

<sup>115</sup> Há neste período a criação de medidas que visavam estimular a exploração econômica dos recursos naturais, tanto direta quanto indiretamente. "Além das medidas indiretas como a criação de estradas, outras são criadas especificamente para estimular a exploração econômica dos recursos naturais, sobretudo nas áreas novas da Amazônia e Centro Oeste, para onde se dirige a ocupação. Funciona como incentivo ao aproveitamento econômico a adoção de medidas relativas a instrumentos de ação governamental (incentivos fiscais e creditícios) e a organismos destinados a administrar os benefícios (superintendência, bancos e outros)." COELHO, op. cit., p. 214.

apropriação e transformação de recursos naturais em mercadoria.

Neste período observa-se também a reelaboração de legislações ambientais conservacionistas precedentes e criação de outras, bem como de órgãos esparsos em diversos ministérios que tinham funções relativas à gestão de recursos naturais. Entretanto a não observância destas leis <sup>116</sup> e a ineficiência das instituições foi fato comum.

Em Santa Catarina, a oferta de recursos naturais não foi um grave problema para o Estado no que se refere à promoção do projeto desenvolvimentista. Ao lado de uma mão de obra laboriosa, a fartura dos recursos naturais sempre fora apresentada como um fator favorável ao desenvolvimento econômico estadual. Durante as décadas de 60 e início de 70, as referências aos recursos naturais em planos de governo enfatizavam os precários conhecimentos destes recursos disponíveis em território catarinense, sugerindo a necessidade de um estudo profundo e sistemático das potencialidades estaduais para uso industrial. Afirmando que os recursos naturais não se constituíam em limitação para o desenvolvimento, desenvolviam-se políticas para setores específicos visando o aumento da produção de carvão mineral, a constituição de serviços de água e esgoto, e incentivos para melhoria da qualidade e quantidade da oferta da madeira. <sup>117</sup>

Um interessante exemplo dessas políticas foram as de reflorestamento e controle do desmatamento visando sanear a ameaça de esgotamento da madeira.

É na década 40, que o Governo Federal passa a lançar políticas de incentivo ao reflorestamento e fiscalização, prevendo um esgotamento da madeira e a necessidade de expansão dos setores dependentes desta matéria prima. Até meados da década de 60, estas medidas se davam por meio de convênios e acordos, e sobretudo com uma intervenção quase direta de órgãos federais como o Instituto Nacional do Pinho e o Departamento Nacional de Recursos Renováveis, absorvidos em 1967 pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal - IBDF.

O Acordo Florestal, por exemplo, com duração de cinco anos, assinado entre a União e o Governo do Estado de Santa Catarina em fevereiro de 1948, levou à criação no mesmo ano do Serviço Florestal do Estado, órgão subordinado à Secretaria de Viação, Obras Públicas e Agricultura do Governo de Aderbal Ramos da Silva.

Em suas finalidades, o Acordo previa a “execução de serviços relativos ao florestamento, reflorestamento e proteção de matas em terras de uso exclusivo ou não, no território do Estado”. Como descreve o relatório, foi encontrado um ambiente de interesse geral pelas ações de reflorestamento, que incluíam a construção de uma rede de viveiros florestais para venda de mudas, e a implantação e organização de reservas florestais com controle e corte racional além de formação de plantações

<sup>116</sup> Segundo WEINER, se referindo ao período em discussão: “Os ilustres Profs. Vladimir Passos de Freitas e Gilberto Passos de Freitas, no livro Crimes Contra a Natureza, não localizaram sequer um julgado referente a contravenções penais cometidas em Reservas Biológicas. Entretanto (...) são notórios os problemas de depredação ambiental que ocorrem nesses ecossistemas, ocasionando danos à fauna local. Tal fato se agrava devido a ausência de fiscalização do órgão competente (...) mesmo para instaurar inquérito policial.” Op. cit., p. 85.

<sup>117</sup> FIESC. *Palavras de Celso Ramos, Presidente da Federação das Indústrias de Santa Catarina. Dez de 1960; SANTA CATARINA. Projeto Catarinense de Desenvolvimento. Governo Colombo Salles - 1971-1974. 1970.*

sistematizadas.<sup>118</sup>

Em Santa Catarina essas iniciativas federais resultaram na criação, nas décadas de 50 e 60, da Floresta Nacional de Caçador, da Floresta Nacional de Três Barras, da Floresta Nacional de Chapecó, e da Estação Experimental de Rio Vermelho.

As atividades de fiscalização, ao contrário, não vingavam. Os problemas encontrados pelos técnicos da época, diante da atribuição de fiscalizar 3000 serrarias, atividade que constituía importante fator da economia do estado, eram assim descritos:

O número de Delegados Florestais no Estado era de 14. A ação dos mesmos, é em geral deficiente, em face da falta de recursos e meios de locomoção para o regular exercício da fiscalização das atividades florestais. [...] Tem sido encontrada uma série de dificuldades para a fiscalização do cumprimento da legislação Florestal, tanto Federal como Estadual [...] devido justamente, à falta de previsão dos recursos necessários para a manutenção de uma guarda florestal ou um serviço correspondente, que possa exercer uma fiscalização eficiente. [...] As derrubadas e os incêndios florestais continuam a se registrar, em proporções cada vez maiores, sem que se tenha os meios necessários para coibir tais abusos.<sup>119</sup>

A falta de preparo técnico leva a se propor, no mesmo relatório, a criação do cargo de Agente Florestal, e com relação aos recursos financeiros, a:

...necessidade de ser aumentada a verba do acordo, assim, como por parte do Estado, ser destinada a verba orçamentária para garantir o funcionamento regular do Serviço Florestal do Estado, que funciona sem verba própria em regime de acordo com o Governo Federal.<sup>120</sup>

O que se deseja salientar com a exposição acima é que os fatores que assinalam uma fragilidade institucional no controle do uso de recursos florestais desde quase o início do século continuam até hoje em dia presentes, revelando seu caráter estrutural. Tal caráter pode ser explicado pelos interesses contrários a tal controle, representado pela forte expressão econômica e política do setor madeireiro em Santa Catarina, portanto, predominante poder de influência no interior do aparato do Estado.

Uma retomada da discussão acerca do problema da escassez dos recursos naturais aconteceu nas décadas de 60 e 70 e desta vez, numa dimensão internacional, cujo marco maior (e revelador de uma preocupação jamais vista com o esgotamento dos recursos naturais), foi a Conferência da Nações Unidas em Estocolmo em 1972. Os efeitos da exploração predatória dos recursos naturais assumem uma nova expressão com desenvolvimento econômico acelerado do pós-guerra, e a intensificação do processo de urbanização, conquistando sua politização em vários países. A conferência de Estocolmo assinalou a integração dos problemas ambientais à agenda pública, na maioria dos casos, de forma simbólica, num primeiro momento.

A primeira instituição federal do meio ambiente brasileira foi criada em 1973. A Secretaria

<sup>118</sup> SANTA CATARINA. Relatório anual do acordo florestal com o Estado de Santa Catarina - 1951. Florianópolis, 1952. p. 3-5.

<sup>119</sup> Ibid.

<sup>120</sup> Ibid. p. 14.

Especial do Meio Ambiente (SEMA), é resultado do posicionamento ambíguo do governo brasileiro perante a politização da questão ambiental, por uma lado se mostrando arredo às determinações de reduzir o crescimento econômico e controlar o uso do recursos naturais propostos na conferência de 1972, e por outro, sinalizando a aceitação da preocupação ecológica das nações “desenvolvidas”.<sup>121</sup> Essa posição ambígua será recorrente em Santa Catarina na fase de constituição do aparato governamental para o meio ambiente.

Esta situação já antecipava o destino do novo órgão, assim sintetizado no contexto do desenvolvimentismo autoritário e tecnocrata e da soberania e segurança nacional: a SEMA

... foi criada, antes de tudo, para não fazer nada [...] a intenção do governo ao criar órgão não era formular uma política de meio ambiente, mas simplesmente esvaziar qualquer bandeira oposicionista que pudesse surgir nessa área, ainda mais por inspiração internacional, a partir de Estocolmo.”<sup>122</sup>

A ambigüidade das respostas estatais do governo brasileiro como se confirmaria nas décadas seguintes, estava fundada na relativamente complicada necessidade de conciliar e administrar interesses e conflitos das elites nacionais nas esferas internacional e doméstica com a crescente ascensão e complexificação da temática ambiental.

Internamente, a institucionalização dos problemas ambientais em nível federal, através das recomendações do II Plano Nacional de Desenvolvimento, deu um grande impulso à formação de uma tecnocracia ambiental estadual. Neste momento já existiam em alguns estados instituições do meio ambiente, principalmente em estados industrializados e com graves problemas de degradação ambiental, caso da Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental - CETESB, de São Paulo, e da Fundação de Engenharia do Meio Ambiente - FEEMA, do Rio de Janeiro. Nesta primeira fase criaram suas instituições ambientais sob diferentes formatos e vinculações, os estados de Santa Catarina, Paraná, Espírito Santo e Rio Grande do Sul, entre outros.

Um segundo momento na criação de estruturas governamentais ambientais deu-se em 1983, após as eleições para governadores estaduais no ano anterior, onde inclusive, o atendimento as demandas sociais e a vitórias de forças de oposição ao regime Militar, concretizou-se na criação de secretarias de estado do meio ambiente.

<sup>121</sup> As situações a partir das quais se criou a SEMA foram basicamente: Uma assinatura de João Batista Figueiredo na Exposição de Motivos nº 100/71 do Conselho Nacional de Segurança, contendo as premissas dos assuntos relativos ao meio ambiente do qual constavam a criação de um órgão específico par esse fim; a poluição resultante do processo de produção de uma fábrica de papel e celulose em Porto Alegre gerava mal estares na população, que desembocaram inclusive em manifestações públicas em pleno regime militar; pressões a partir de Estocolmo. GUIMARÃES, op. cit., p. 262-263.

<sup>122</sup> GUIMARÃES, op. cit., p. 263. Ver ainda sobre a performance institucional da SEMA, do mesmo autor, *Bureaucracy and Ecopolitics in the Third World: environmental policy formation in Brazil. International Sociology*, 6(1), 1991.

## 7. Conclusão

O volume e diversidade de informações apresentadas nesse capítulo serão sistematizadas de modo a fornecer premissas básicas para se entender as relações entre o aparelho estatal e apropriação de recursos naturais em Santa Catarina, oferecendo ao mesmo tempo uma descrição das principais características sócio-ambientais catarinenses para uma reflexão mais completa do contexto da política ambiental.

O estado de Santa Catarina se caracteriza por uma relativa abundância, diversidade e boa distribuição dos recursos naturais, que em momentos diversos contribuíram em grande monta para seu desenvolvimento econômico. Tanto o relevo, que com a Serra Geral secciona o estado e duas grandes regiões, quanto o clima caracterizado por baixas amplitudes térmicas proporcionam uma estrutura hídrica com irrigação bastante ramificada e farta, com nascentes localizadas, em grande parte, no interior do território catarinense. As características citadas contribuíram para que o processo induzido de colonização resultasse em uma ocupação humana bem difundida e descentralizada.

Assentado sobre esta base natural e por ela condicionado, o processo de desenvolvimento econômico engendra um espaço fragmentado, onde as regiões são relativamente autônomas, não se constituindo em hinterlândia de um centro estadual único, mantêm diferenciadas atividades produtivas controladas por grandes grupos empresariais. O desenvolvimento econômico se deu em maior grau nas décadas de 1960 e 70, sendo que uma das conseqüências deste processo foi a ampliação do uso da capacidade hídrica tanto para a geração de energia e captação de água, quanto para depósito de resíduos industriais.

Mesmo considerado Santa Catarina um estado abundante em recursos naturais, por vários episódios de sua ocupação observam-se conflitos em torno de formas excludentes de apropriação. As formas precedentes no uso dos recursos naturais com finalidades de subsistência se chocavam com as formas mercantis instituintes, estas com necessidades de existência hegemônica.

O Estado, seguindo sua sobredeterminação, ao se posicionar sobre estes conflitos apoiou e induziu à forma mercantil, fazendo uso da violência, seja ela militar ou institucional, em aliança com as oligarquias locais e agentes capitalistas. A desobstrução dos acessos aos recursos naturais para as formas privadas/mercantilistas de produção eram condição necessária para a consolidação e manutenção da economia de mercado das estruturas de poder tradicionais. Embora a liberação do uso dos recursos naturais estivesse relacionada a forças econômicas modernizantes, direcionadas à industrialização, a cultura política era predominantemente conservadora/oligárquica. Caracterizava-se, em boa parte do período republicano pela disputa dos aparelhos do Estado, entre um restrito número de grupos políticos liderados, destacadamente por membros das famílias Ramos e Konder / Bornhausen.

O avanço da forma capitalista de produção não obstante a manutenção de forças políticas tradicionais, foi inclusive engendrado por elas na formação do modelo desenvolvimentista e atuação tecnocrática do Estado. O poder político em Santa Catarina, a partir principalmente do decênio de 1960

toma essas feições desenvolvimentistas e tecnocráticas no intuito inclusive de reordenar a ação estatal para a constituição de mecanismos capazes de alargar um dos gargalos econômicos dos mais importantes para o período, quais sejam, os entraves infra-estruturais. A reordenação das formas de atuação do aparelho estatal não implicou em alteração do padrão autoritário e patrimonialista da atuação das oligarquias sobre o estado, que passou a se travestir de um modelo tecnocrático de ação estatal.

O domínio regional de grandes grupos econômicos, associado às idéias de fatura de recursos naturais e de qualificação e disciplina da força de trabalho, bem como outros fatores, formaram uma ideologia fundada na crença de que a industrialização seria a melhor via para se alcançar o desenvolvimento. Deste modo, a formação de um “Modelo Catarinense de Desenvolvimento” se fixou sobre as bases de uma descentralização produtiva com atuação de diversos ramos industriais e a formação de grandes grupos regionais com forte ascendência sobre a dinâmica econômica local.

Não obstante este “modelo” figure entre os estados brasileiros com melhores resultados econômicos das últimas décadas, sua dinâmica articulou-se sobre contradições sociais e ambientais.

Quanto ao papel do Estado, virtual gestor do território, no processo de apropriação dos recursos naturais em Santa Catarina, importa destacar para esta pesquisa quais funções gerais podem ser extraídas do âmbito de uma dominação política, cuja principal correlação de forças se compuseram de alianças que combinam interesses da moderna indústria capitalista e formas conservadoras e tecnocráticas de poder.

Com fins analíticos, esse quadro pode oferecer uma compreensão da intervenção contraditória do Estado na apropriação dos recursos naturais através de duas funções gerais.

A primeira função, de sentido *positivo*<sup>123</sup>, diz respeito àquele conjunto de medidas institucionais voltadas para criar as condições “ótimas” de apropriação privada dos recursos naturais - exuberantes em Santa Catarina - nos moldes capitalistas. Esta função estatal não está relacionada apenas à realização de interesses de grupos e setores econômicos específicos, mas através destes, da própria necessidade estrutural do Estado capitalista. Em Santa Catarina fez-se isso prevenindo, corrigindo as crises de superprodução, esgotamento e comercialização através do disciplinamento de capitais individuais, da substituição desses recursos, ou com a introdução de novas matrizes tecnológicas, como parece ter ficado claro nos casos do mate, da madeira e do carvão. Foi evidenciado que mesmo nesse caso as tentativas de controlar o corte da madeira, um dos principais produtos da pauta de exportação catarinense por mais de meio século, não têm tido êxito quando se opõem à lógica econômica.

Nem sempre esta intervenção estatal na regulação dos recursos naturais pode se dar por meio de

---

<sup>123</sup> A idéia da existência de uma orientação positiva e negativa na “política” do Estado foi deduzida da contribuição de Claus Offe a respeito da operação de seletividade estrutural de classe das instituições políticas. Por seletividade OFFE, entende uma configuração de regras de seleção que operam por meio de processos político-administrativos no sentido de assegurar a realização de interesses capitalistas no interior das instituições do Estado. Em geral, os critérios de seleção devem funcionar em dois sentidos divergentes, um positivo e outro negativo. “O primeiro critério para identificar o caráter classista do Estado consiste, pois, na exigência de que este Estado desenvolva uma seletividade que sirva à unificação e à destilação de um interesse “capitalista global” [...] o Estado necessita de uma seletividade complementar, que consiste em proteger o capital global contra os interesses e conflitos anti-capitalistas - uma seletividade, portanto, que permite ao Estado defender prática e politicamente, o interesse de classes [essencialmente, a valorização do capital] que ele próprio constitui e reduziu a o seu núcleo racional, conferindo-lhe oportunidades de realização fundamentalmente privilegiadas.” *Problemas Estruturais...Op. cit.*, p. 149-152.

razões e instrumentos econômicos. A segunda e complementar função, de sentido *negativo*, está relacionada à necessidade de resguardar a validade e a continuidade das formas de apropriação capitalista de recursos naturais contra forças sociais que representem formas alternativas de apropriação desses recursos, ou coloquem em risco a expansão territorial das relações de mercado. A participação estatal, entre o final do século passado e as primeiras décadas desse século, tanto no episódio do conflito do Contestado como na dizimação indígena são exemplos emblemáticos desse tipo de intervenção em Santa Catarina. Uma derivação desta função, já nas décadas de 1960 e 1970, será vista com a necessidade de gestão estatal de problemas ambientais ampliados, consequência da intensidade dos processos de crescimento econômico e de urbanização e de injunções externas.

A contaminação de recursos naturais considerados de uso público e conflituoso, como a água, o ar e o solo, por atividades produtivas públicas e privadas levam ao surgimento novos atores sociais com relativa expressão política crescente, cuja nova ordem de demandas complexas irá bater na porta do Estado, acirrando a contradição entre funções positivas e negativas na gestão da apropriação dos recursos naturais.

Desta forma, é possível reafirmar-se a premissa central desta pesquisa que a política ambiental e seus respectivos arranjos institucionais caberá justamente a gestão dos conflitos e contradições originados das funções expostas acima em diferentes momentos e sob diversas formas. Afirma-se aqui que esta tensão, objeto do acervo de instituições políticas do meio ambiente, é a principal causa e “combustível” da crise e debilidade institucional da política ambiental.

Definidos os principais contornos do quadro sócio-ambiental catarinense, nos capítulos seguintes propõe-se a tarefa de analisar, no desenrolar desse quadro no dinâmico período de 1975 a 1991, como foi administrada em Santa Catarina tal contradição, expressa principalmente, por uma persistente crise ambiental e, conseqüentemente, pela crise institucional da política ambiental. Far-se-á isso destacando os principais mecanismos institucionais e condições que vêm sustentando essas “crises” na criação e evolução, sobretudo, da principal instituição política do meio ambiente catarinense: a FATMA.

A impossibilidade de uma efetiva institucionalização dos problemas ambientais, diante dos constrangimentos estruturais que a envolvem, abrirá espaço para a ocorrência de diferentes traços característicos dessa política em Santa Catarina, entre eles o personalismo, abnegado ou não, do presente ou do passado, caso de Fritz Müller. Este será um dos pontos tratados no capítulo a seguir.



## CAPÍTULO 3

### FRITZ MÜLLER E PADRE RAULINO REITZ: PERSONAGENS DA HISTÓRIA NATURAL CATARINENSE E SEUS PROJETOS MARGINAIS

Chamam atenção as várias referências à região do Vale do Itajaí como sendo o berço de uma “tradição conservacionista” catarinense. Caracterizaria esta tradição uma certa diferenciação dos grupos humanos ali estabelecidos com os ecossistemas, com tendências, dentro de certos limites históricos, a uma maior consideração pela preservação dos fatores naturais locais. A formação desta tradição, tem sido atribuída a costumes e valores trazidos por imigrantes alemães, à convivência temida com as enchentes e à presença de importantes pesquisadores naturalistas na região, em grande parte devido à proximidade dos portos.

Santa Catarina foi visitada por muitos naturalistas, a maioria estrangeiros, interessados em sua exuberante natureza principalmente após a abertura dos portos às nações amigas por D. João VI em 1808.<sup>1</sup>

Esta “tradição conservacionista” tem grande parte de sua formação atribuída aos trabalhos e modo de vida de duas figuras ilustres da história natural catarinense. Primeiro, o naturalista alemão Fritz Müller, que viveu a partir da segunda metade do século passado na cidade de Blumenau, e depois, a partir da década de 40 deste século, do botânico Padre Raulino Reitz, na cidade de Itajaí.

#### 1. Fritz Müller: De Naturalista Revolucionário a Personagem Ilustre da Ecologia Catarinense

Recorrer à trajetória do naturalista Fritz Müller (1822-1897), será importante, menos pelas suas experiências conservacionistas - raramente reconhecidas -, mas antes pelo lugar que este, e seu projeto pessoal, ocuparam e ocupam na estrutura sócio-política estadual. A sua importância está exatamente na possibilidade de ao se traçar uma linha compreensiva do espaço de realização de projetos instituintes, relacionados a percepções alternativas da Natureza e da sociedade em Santa Catarina, possa-se oferecer novos elementos para a compreensão da politização dos problemas ambientais nesse estado.

Johann Fridriech Theodor Müller nasceu na Alemanha em 31 de março de 1822, na cidade de Thüringen. Desde cedo sofreu grande influência de seus familiares, por um lado, descendentes de várias gerações de pastores luteranos, e por outro, ligados às ciências naturais. Em 1844 Müller obteve o grau de

---

<sup>1</sup> Sobre a passagem de naturalistas por Santa Catarina a partir do século XIX e seus feitos ver REITZ, Raulino. História da Botânica Catarinense. *Revista Sellowia - Anais Botânicos do Herbário Barbosa Rodrigues*. Ano I, n. 1, p. 23-110. Itajaí, 1949. p. 23 - 110.

doutor da Faculdade de Filosofia de Berlim, onde se dedicou aos estudos de matemática e ciências naturais.

Desde a sua juventude, Fritz Müller nutria posições contrárias às explicações religiosas para a existência da vida e em defesa da liberdade de pensamento. Enquanto estudante universitário vinculou-se a associações de inspiração socialistas e humanistas, alinhando-se à corrente filosófica da esquerda hegeliana. Também ocupava seu tempo nesse período com leituras consideradas “subversivas”, como *A Sagrada Família* e *A Ideologia Alemã*, de Karl Marx.

A profunda desilusão com a política, após a derrota do movimento democrático de 1848 e a perseguição organizada por Frederico Guilherme IV, além de seu antigo desejo de conhecer o novo continente, aguçado pela “Miragem dos Trópicos”<sup>2</sup>, levaram Fritz Müller a abandonar a Alemanha.

Influenciado pelo farmacologista e botânico Hermam Blumenau, um conhecido da época em que cursou farmacologia, embarca com o irmão e suas famílias em direção a Santa Catarina, em 1852, para estar entre os primeiros colonos a ocupar terras adquiridas do governo brasileiro com objetivo de colonização.

Após viver quatro anos como colono em seu novo lote de terra, Fritz Müller iniciou um período de intensa investigação científica que o projetou, principalmente no continente europeu. Dá início a essa fase em sua passagem por Desterro (1856-1867), enquanto professor do Liceu Provincial, quando tem contato com o primeiro volume da *Origens das Espécies* de Charles Darwin. A identificação com a teoria evolucionária de Darwin leva o pesquisador alemão a iniciar uma seqüência de pesquisas e trocas de correspondências, com este e outros expressivos cientistas naturais da época, principalmente, na busca de teses e argumentos que fortalecessem a teoria da evolução pela seleção natural.

O único livro de Fritz Müller editado foi justamente aquele sobre seus primeiros estudos da procedência da teoria darwinista, *Für Darwin* (Pró-Darwin). Essas pesquisas sobre a descendência das espécies, restritas ao estudo dos crustáceos - caranguejos e camarões - da costa da ilha de Santa Catarina, durante o período em que o mesmo lecionava em Desterro, foram publicadas no alemão (1864), inglês (1869), francês (1883), e em português (1990)<sup>3</sup>.

A assídua troca de correspondência com os naturalistas europeus propiciou que estes formassem uma impressão das características marcantes da personalidade de Fritz Müller, sem nunca tê-lo conhecido pessoalmente. A referência de “sábio decifrador da natureza no Brasil” feita por Charles Darwin a Müller, entre muitas outras desse e de outros admiradores se referiam, em geral, em contraste com as condições precárias de trabalho, à sua “extraordinária minúcia e precisão, o rigor e a paciência infinita com que se dedicava às suas experiências, valendo-se apenas de um microscópio [...], com a ajuda do qual examinava

<sup>2</sup> CASTRO denomina assim o movimento que despertava o europeu médio naquele período para o Novo Mundo, seja para “buscar no exterior uma vida próspera e livre” e de “acesso fácil à riqueza”, seja para realizar interesses de cunho intelectual e espiritual, despertados por relatos de viajantes e de cientistas sobre os mistérios e riquezas naturais do mundo tropical. CASTRO, M. W. *O sábio e a floresta*. ? p. 30-32.

<sup>3</sup> MÜLLER, Fritz. *Fatos e argumentos a favor de Darwin*. Tradução e apresentação de Hitoshi Namura. Florianópolis: Ed. Fundação Catarinense de Cultura; Rio de Janeiro: CPRM/DNPM, 1990. Os demais escritos de Fritz Müller encontram-se dispersos em numerosas comunicações registradas em revistas científicas e nas correspondências com outros cientistas.

animais e plantas.”<sup>4</sup> Chamava a atenção também em Müller a modéstia e o espírito de cooperação.<sup>5</sup>

Müller não era um teórico, um sistematizador de idéias, mas antes um “empirista” que, através do estudo dos seres e dos fenômenos concretos a seu alcance, contribuiu para a consolidação, aperfeiçoamento e criação de novas teorias nos campos da zoologia e da botânica.

O botânico alemão Ernest Haeckel, criador do termo ecologia, igualmente reconheceu a importância de Müller para o desenvolvimento desses campos de conhecimento e os traços de sua personalidade. Especificamente com Haeckel, Müller contribuiu para a formulação da “lei biogenética principal” e com importantes revelações sobre “as inter-relações de numerosos animais e plantas das matas virgens do Brasil”.<sup>6</sup> Da mesma forma, destacava em Müller sua inteligência e caráter firme, a corajosa opção pela verdade científica, bem como seu caráter puro e nobre.<sup>7</sup>

Das pesquisas realizadas até os últimos dias de vida, e remetidas à Europa, muitas das quais solicitadas, nada quis receber como forma de pagamento por seu trabalho. Durante o período em que esteve no Brasil, tirava seu proventos da terra e das matas, como colono, ou prestando serviços ao Estado brasileiro. Sua formação, idéias e personalidade marcaram profundamente as relações, ora de colaboração ora de incompatibilidades, com o poder político nos períodos imperial e republicano por quase toda sua existência no Brasil. Homem muito religioso e conservador, Hermam Otto Blumenau, temendo pela influência materialista e anti-religiosa que Müller poderia exercer sobre a formação moral de outros colonos, sugeriu, diante da oportunidade<sup>8</sup>, o nome Müller ao Governador da Província, para ser aproveitado no Liceu Provincial, em Desterro.

Na condição de professor concursado, o botânico lecionou matemática e história natural neste local por onze anos, quando em 1867, “diminuído e marginalizado” após as reformas instauradas na província com a ascensão do Partido Liberal ao poder em 1859, e o retorno dos jesuítas<sup>9</sup> ao controle do rebatizado Colégio da Santíssima Trindade, solicita sua saída.<sup>10</sup>

Nesse ano, Müller requer ao presidente da província seu aproveitamento como pesquisador da

<sup>4</sup> CASTRO, M. W., op. cit., p. 81.

<sup>5</sup> Ver ROQUETE-PINTO, E. *Glória sem rumor*. Rio de Janeiro, mimeo, 1929.

<sup>6</sup> CASTRO, M. W., op. cit., p. 84.

<sup>7</sup> HAECKEL, Ernst, e Schwarzer, Paul. *Dr. Fritz Müller - Desterro - dois necrológicos*. Blumenau, 1980, passim.

<sup>8</sup> “Padres jesuítas dirigiam em Desterro um ginásio, o único na província, gabado pela boa qualidade do seu ensino. Acontece que em 1852 um epidemia de febre amarela matara, de uma vez, sete padres professores. Os sobreviventes não podiam dar conta do recado e o colégio fechou. Quando João José Coutinho [presidente da província] resolveu reabri-lo, com o nome de Liceu Provincial, não havia docentes.” CASTRO, op. cit., p. 58.

<sup>9</sup> É preciso considerar as estreitas relações entre poder político e a Igreja católica então vigentes. Na constituição imperial de 1824 dizia-se que “ninguém pode ser perseguido por motivo de religião, uma vez que respeite a do Estado e não ofenda a moral pública”. A existência de uma religião oficial tinha repercussões diretas, dentre outras áreas, na organização e conteúdo do ensino, só cessadas, legalmente, com a primeira Constituição republicana de 1891, de onde adveio a separação entre Igreja e Estado. Daí não ser difícil entender as constantes pressões da elite desterrense contra a manutenção pelo presidente da província de professores e diretores do Liceu, protestantes e ateus, caso de Fritz Müller.

<sup>10</sup> CASTRO, op. cit., p. 72.

flora. Aceito seu pedido, foi-lhe delegado realizar estudos para experimentar o plantio e cultivo de plantas exóticas e nativas com emprego na indústria. Também neste período, a pedido do presidente da província, João Tomé da Silva, realizou um trabalho sobre o clima, a flora e fauna da província de Santa Catarina.

Em junho de 1874, o seu ordenado, cedido a título de financiamento de suas pesquisas científicas, foi cortado sem explicações pelo governo da província. Após um ano e oito meses sem receber a referida ajuda, o que jamais aconteceria, Fritz Müller é reconvocato, sob ameaça de demissão, a lecionar em Desterro. Diante deste acontecimento teria se questionado Müller: “Quem pode lutar pelo seu direito, mesmo apoiado na lei, se contraria os estados de espírito de um ministro ou presidente?”<sup>11</sup>

A contra gosto o pesquisador retorna à capital quando, o novo diretor do Museu Nacional, Ladislau Neto, de passagem por Desterro, convida Fritz Müller para ocupar o cargo de “naturalista viajante”. Podendo atuar na região onde residia, cabendo apenas remeter periodicamente seus estudos para serem publicados nos “Arquivos do Museu Nacional” no Rio de Janeiro.

O bom salário para fazer o que mais lhe dava prazer - o estudo da flora e fauna catarinense, percorrendo longos trajetos a pé ou de barco - e a proximidade de sua família iriam de 1876 a 1891. Com quase 70 anos Müller é levado a pedir demissão de seu cargo de “naturalista viajante”, haja visto que negara-se a atender a determinação do governo republicano de que os funcionários lotados nesse cargo fossem residir na capital Rio de Janeiro. Esta medida, segundo Roquete Pinto, foi uma medida de demissão “cujos motivos se resumiam no seguinte: os governos republicanos sabiam da ‘intransigente obsessão do Deutschtum’, que o velho sábio, com sua rude franqueza, não escondia; conheciam sua proclamada descrença nos políticos brasileiros e seu apreço pelo imperador deposto.”<sup>12</sup>

Ultrapassa o escopo deste trabalho discutir a procedência e as relações das idéias de Fritz Müller e um possível movimento “germanista”, associada também à estratégia expansionista e colonizadora denominada posteriormente de “pangermanismo”.<sup>13</sup> Parece mais viável e necessário para esta pesquisa assinalar que condições políticas e culturais brasileiras tomavam razoável a defesa do germanismo para Fritz Müller.

---

<sup>11</sup> CASTRO, op. cit., p. 107.

<sup>12</sup> CASTRO, op. cit., p. 124.

<sup>13</sup> Ver RICHTER, K. *A Sociedade colonizadora hanseática de 1897 e a colonização do interior de Joinville e Blumenau*. 2 ed. Florianópolis: UFSC; Blumenau: FURB, 1992.

Os personalismos e as mazelas da política brasileira dos quais o cientista fora várias vezes vítima, eram motivos de declarado descrédito dos políticos brasileiros na avaliação do espírito racional do cientista. Embora, não partilhasse de um racismo anti-negro ou anti-indígena,<sup>14</sup> era simpático à idéia de que o poder alemão suplantasse no sul do Brasil “o elemento latino decadente”, no caso, o colonizador ibérico, identificando este também no brasileiro.

Fritz Müller tinha um temperamento enérgico e costumava colocar-se com franqueza sobre o que achava dos políticos e do governantes no Brasil. Até a data de sua demissão, o cientista raramente se envolveu com a política partidária, antes se referia a ela com aversão.<sup>15</sup>

Após seu afastamento do Museu Nacional, de 1891 a 1894, fez jornalismo agressivo e política partidária, optando pela monarquia, para ele, o melhor regime para as condições brasileiras.

A admiração por D. Pedro II e pela monarquia, vinha do fato, de Müller não ter sido afastado antes de seu último cargo público graças à interferência pessoal do Imperador, conhecido por ser protetor das ciências e das artes, e pelo “sentimento de injustiça que tinha sido vítima com a demissão do cargo de naturalista viajante do Museu Nacional.”<sup>16</sup>

Foi neste contexto que Müller, com 70 anos, foi também superintendente de Blumenau por 27 dias em 1892, durante o conturbado período que antecedeu a revolução federalista de 1893, quando Blumenau foi a principal base oposicionista em Santa Catarina. Nesta ocasião Müller substituiu na presidência do Conselho da Intendência o deposto Bonifácio José da Cunha pertencente à facção de Floriano Peixoto, que tinha como principal líder em Santa Catarina, Hercílio Luz.

Durante o tempo em que viveu em Blumenau, não recebeu muita atenção da população local, em parte por sua modéstia e simplicidade<sup>17</sup>, dedicação às suas pesquisas, em parte por sua firme convicção

---

<sup>14</sup> Em várias ocasiões Fritz Müller se posicionou contrário a caçada de índios, concordava antes que era necessário achar uma forma de convivência com eles e que “o baixo nível intelectual e a miséria das populações indígenas não decorriam das predisposições raciais, mas da exploração colonial.” Quanto à discriminação racial, assim se colocava ao comentar sobre um aluno negro, em uma carta a seu irmão em 1860: “Entre os meus discípulos deste ano, o melhor, de longe, é um preto de puro sangue africano; compreende com facilidade e tem tal ânsia de aprender como aqui nunca encontrei, e que é raro mesmo em nosso clima ameno. Esse preto representa para mim mais um reforço da minha velha opinião contrária ao ponto de vista dominante que vê no negro um ramo por toda parte inferior e incapaz de desenvolvimento racional por suas próprias forças. [...] Sabido é que os filhos de brancos e mulatos as mais das vezes se caracterizam por suas aptidões intelectuais enquanto que suas freqüentes falhas morais em geral se explicam pela sua situação social.” CASTRO, op. cit., p. 54 e 117-118, e MÜLLER Apud CASTRO, op. cit., p.70, respectivamente.

<sup>15</sup> Um exemplo de sua posição com relação à política no império teve-se em uma das poucas vezes que se envolveu na política local. Em uma das primeiras revoltas populares de Blumenau, em 1882 a cidade dividiu-se em duas facções. Numa delas encontravam-se aqueles que eram a favor da repressão do governo e contra a agitação de um grupo de colonos que, ao não serem indenizados pelo trabalho realizado e materiais cedidos para a reparação de pontes e estradas destruídas nas enchentes de 1880, revoltaram-se. Na outra estavam aqueles que apoiavam o protesto dos trabalhadores, criticando a repressão violenta do governo, que, inclusive, levou à condenação dos envolvidos a penas de 3 a 12 anos de prisão. Embora posicionasse-se a favor dos trabalhadores, Fritz Müller conquistou a antipatia da situação e da oposição quando afirmava em artigo publicado em jornal local que não existia diferença entre liberais e conservadores pois ambos “disputavam um lugar no cocho do poder”. CASTRO, op. cit., p. 127.

<sup>16</sup> Apud CASTRO, op. cit. p. 128.

<sup>17</sup> Esta simplicidade é simbolizada, principalmente, pela singelas vestes de trabalho do colono de pés descalços e segurando um bastão, que lhe rendeu a atribuição de “uniforme de sábio-operário” quando foi naturalista viajante do Museu Nacional. CASTRO, op. cit. p. 80.

agnóstica. Embora, mantivesse-se, geralmente, afastado da vida política pública, Müller gozava de uma relativa autoridade moral por seu prestígio científico internacional<sup>18</sup>.

A presença de Fritz Müller representou não só o acesso de Santa Catarina à contemporaneidade da ciência e da filosofia evolucionista, mas o contato com elementos de um projeto humanista e democrático, ambos em germinação na Europa.

A segunda metade do século XIX assistiu também a processos fundamentais para a constituição social, econômica e cultural do Estado de Santa Catarina. O intenso processo de imigração de diversas nacionalidades européias, trazendo consigo diferentes estágios civilizatórios já iniciados pela Revolução Industrial, e as preexistentes estruturas políticas patrimoniais ibéricas foram os principais ingredientes do amálgama cultural que dariam uma identidade à sociedade catarinense.

Fritz Müller, em suas relações com o poder político, aqui entendido como expressão dos interesses dominantes na sociedade catarinense, pode ser visto no interior desse processo, representando, claramente, um projeto ao mesmo tempo instituinte e subalterno. Resgatar a imagem de Fritz Müller neste sentido é o que se pretende neste trabalho, identificando suas simbioses com poder político no passado e no presente. Agora já como “bisavô da ecologia”<sup>19</sup>, e motivo de inúmeras homenagens em datas estratégicas, é necessariamente descaracterizado para emprestar legitimidade às desgastadas políticas ambientais na década 80. Por ironia, é justamente em 1982, no governo de um importante representante da política tradicional catarinense, período também de forte controle das políticas ambientais, que a imagem de Fritz Müller é convocada para uma nova e restrita função.<sup>20</sup>

## 2. A Missão Conservacionista de Padre Raulino Reitz: Personalismo e Frustração do “Patrono da Ecologia Catarinense”

Logo após sua morte em 1990, Padre Raulino Reitz passou a ser considerado o “patrono da ecologia catarinense”<sup>21</sup>. Padre Raulino Reitz foi um dos agentes de maior influência no primeiro período da política ambiental catarinense, precursor e o maior representante do conservacionismo ambiental no estado.

Botânico e pesquisador devotado, com reconhecimento nos círculos científicos estadual,

---

<sup>18</sup> Foram-lhe concedidos títulos de doutor *honoris causa* pelas universidades de Berlim, Bonn, Tübingem, Academia Leopoldino-Carolingia. Nomearam-lhe ainda, membro honorário da Sociedade Botânica da Província de Brandenburgo e da Sociedade de Ciências Naturais de Hamburgo-Altona, e sócio-correspondente da Sociedade de Pesquisas Naturais de Senckenberg e da Academia de Ciências da Argentina. HAECKEL, Ernst, e Schwarzer, Paul, op. cit., p. 16.

<sup>19</sup> A presente referência é título de um artigo de Sérgio da Costa Ramos publicado no jornal *Diário Catarinense*. Florianópolis. 06 fev.1993. p. 5-6.

<sup>20</sup> Data de 1982 o lançamento da primeira versão do “Troféu Fritz Müller”, oferecido pela FATMA “a instituição de pesquisa e ensino, associações ambientalistas não-governamentais, empresas públicas ou privadas, pesquisadores profissionais que trabalham para a preservação do patrimônio ambiental.” *Expressão Ecologia*. FATMA: Destaques em Meio Ambiente, 1996.

<sup>21</sup> A NOTICIA. Padre Raulino Reitz morre aos 71 anos. 21 nov. 1990. p. 8.

nacional, e internacional<sup>22</sup> já na década de 70, Raulino Reitz estudava temas botânicos e ecológicos da flora e da fauna catarinense desde o final da década de 30. Juntamente com o ecologista Roberto Klein e o botânico Ademir Reis, Reitz desenvolveu de forma empreendedora o mais completo estudo sobre a flora e fauna catarinenses, seja para fins econômicos ou de conhecimento e conservação.<sup>23</sup>

Raulino Reitz nasceu no município de Antonio Carlos em 19 de setembro de 1919. cursou filosofia e Teologia no Seminário Central de São Leopoldo, Rio Grande do Sul, e foi ordenado sacerdote católico romano em 1943 na Catedral Metropolitana de Florianópolis. Doutou-se em Ciências pela Universidade Estadual de Campinas em 1973 e fez diversos cursos de aperfeiçoamento de tecnologia em madeira e botânica em instituições americanas e européias.

Reitz sempre desenvolveu uma inclinação, para não se dizer paixão, pela botânica paralela ao sacerdócio. Um ano antes de ser ordenado, ainda no seminário, fundou o Herbário Barbosa Rodrigues, uma homenagem ao centenário de nascimento do botânico lusitano João Barbosa Rodrigues. Reitz transportava o herbário, pelas diversas cidades onde pregou, até 1946, quando se estabelece em Itajaí. É a partir deste período, e nesta cidade, que Reitz fixaria e ampliaria sua pequena estrutura de pesquisa através de uma intensa e duradoura relação com o poder político local e estadual, a qual, inclusive, o levaria a ocupar um cargo de confiança para liderar a organização do aparato público estadual do meio ambiente em 1975.

Tudo começa a partir de 1949 quando Reitz pela primeira vez passa a cooperar com o poder político estadual e federal por meio de seus conhecimentos na área da botânica. Colaborou com o Governo de Aderbal Ramos da Silva no combate a um surto de malária que atingiu o eixo Blumenau - Joinville, levando 30 % dos funcionários das fábricas a faltarem o serviço vitimados pela doença.<sup>24</sup>

A sorte de Reitz mudou em consequência de sua participação no episódio da malária, e das relações religiosas que mantinha com forças políticas locais, que na década de 50 alcançaram projeção estadual e federal. Este foi o caso de Irineu Bomahusen e de Antonio Carlos Konder Reis, ambos com suas bases políticas na Região do Vale do Itajaí.

Desde os primeiros anos de atuação, a falta de recursos era um dos maiores problemas do

---

<sup>22</sup> Era considerado a maior autoridade mundial em bromélias. Entre 1949 e 1989, Raulino Reitz produziu 45 livros e 114 artigos sobre Botânica e Ecologia. Contribuiu com a ciência universal, entre 1938 a 1989, com a descoberta de seis gêneros novos e 400 espécies de plantas brasileiras. REITZ, Raulino. *Curriculum Vitae*. s/d, p. 8.

<sup>23</sup> Em geral, Reitz servia ao poder público elaborando estudos, pesquisas e levantamentos da flora e fauna de diversos municípios e regiões catarinenses. Entre esses trabalhos destacam-se aqueles, realizados com a colaboração do ecologista Roberto Klein e Ademir Reis, como a Enciclopédia da Flora Ilustrada Catarinense, iniciada em 1965; o Mapa Fitogeográfico do Estado de Santa Catarina, o Projeto Madeira de Santa Catarina de 1978 e Projeto Madeira do Estado do Rio Grande do Sul de 1983. Estes últimos, financiados pelos Governos dos respectivos estados e a Superintendência de Desenvolvimento Econômico da Região Sul - SUDESUL e Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal -IBDF, tiveram como objetivo definir as possibilidades de reflorestamento com árvores nativas para fins comerciais.

<sup>24</sup> Diante da decisão extrema, mas necessária, de exterminar as florestas para exterminar a malária, pois desconheciasse a relação existente entre a malária e os diversos tipos de bromélias, decidiu-se solicitar ajuda ao *Smithsonian Institution de Washington*, EUA. A instituição, informou que um dos maiores especialistas no assunto morava em Santa Catarina, na cidade de Brusque e chamava-se Raulino Reitz. De 1949 a 1951, o "Padre dos Gravatas" como ficou sendo conhecido após o sucesso na descoberta da espécie de bromélia que servia de criadouro de anofelinos, transmissores da malária, colaborou com o Serviço Nacional de Malária em pesquisas nos estados de Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul. *A Notícia*. Padre Raulino Reitz morre aos 71 anos. 21 nov. 1990. p. 8.

botânico. Grande parte dos recursos necessários à manutenção da estrutura criada por padre Raulino Reitz - o Herbário Barbosa Rodrigues (1942), a Revista *Sellowia* (1949), e o Parque Botânico Morro do Baú (1961), provinham de órgãos governamentais municipais, estaduais e federais, na forma de prestação de serviços, convênios ou doações, neste caso, também de particulares.<sup>25</sup>

Entre 1959 e 1961, Antonio Carlos Konder Reis foi um dos principais “amigos da flora catarinense”, em uma das suas colaborações, elaborou emenda ao orçamento federal que garantiram significativos acréscimos as receitas do herbário dirigido por Reitz.<sup>26</sup>

O “padre dos Gravatás” recebeu também contribuições do Governo de Irineu Bornhausen (1951-1956), como auxílios anuais, publicação de números da revista *Sellowia* e a nomeação de funcionário público colocado a disposição de Reitz. Mesmo o Parque Botânico do Morro do Baú, administrado pelo padre, foi criado com auxílio do Ministério da Agricultura e da Secretaria da Agricultura de Santa Catarina.<sup>27</sup>

Desde a década de 50 Reitz vinha militando no movimento conservacionista, sugerindo, sem muito sucesso, aos governos federal e estadual a criação de unidades de conservação em ecossistemas excepcionais ou em risco de extinção. Entre essas a Serra do Tabuleiro e a Baixada do Massiambú, em 1960.<sup>28</sup>

Com a eclosão mundial da questão ambiental na década de 70 e sua inserção na administração pública catarinense feita por Antonio Carlos Konder Reis, o conservacionista Raulino Reitz é lembrado.

Gozando de admiração e confiança do governador, Reitz foi incumbido de estruturar e gerir a política ambiental catarinense em seu governo. Ocupou os cargos de Coordenador de Meio Ambiente da SETMA e de vice-presidente da FATMA de 1976 a 1979, e com a reestruturação do órgão no governo Bornhausen, o de Superintendente-Adjunto de Pesquisa Ambiental, até 1986, quando se afasta da FATMA e se vincula à Empresa Catarinense de Pesquisa Agropecuária - Empasc, até sua morte em 1990.

Raulino Reitz marcou sua passagem pela estrutura institucional do meio ambiente com a participação decisiva na criação de diversas unidades de conservação municipais, estaduais e federais. Embora esta tenha sido uma das principais diretrizes políticas na esfera do governo federal naquele período, sua iniciativa foi considerada pioneira em nível de política estadual. Vale notar que Reitz foi responsável pela criação de todas as unidades de conservação estaduais, durante, principalmente, os

<sup>25</sup> Órgãos importantes nesse sentido foram o Conselho Nacional de Pesquisa CNPQ, Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal - IBDF, Prefeitura Municipal de Itajaí, Governo do Estado, e o Governo Federal. A última tentativa de manutenção do Herbário foi através de um “contrato secreto” em 1986 com a empresa Catarinense de Pesquisa Agropecuária - EMPASC, no qual transfere gradativamente o Herbário “Barbosa Rodrigues” e o Parque Botânico do Morro Baú para a Empasc. *Diário catarinense*, Empasc vai continuar pesquisa. Florianópolis, 25 nov. 1990, p. 8.

<sup>26</sup> Nesse período os recursos federais foram responsáveis pelo crescimento das receitas do herbário em nove vezes. REITZ, R. “Conservacionismo em Santa Catarina”. *Sellowia*. Ano XVII, n. 17, Itajaí 1967. p. 9-28.

<sup>27</sup> *Sellowia*. Anais Botânicos do HBR. Itajaí, Ano XIX, out. 1967. p.3-24. Aderbal Ramos da Silva, Jorge Lacerda, Heriberto Hülse, e o Banco Indústria e Comércio de Santa Catarina eram outros freqüentes colaboradores da empreitada conservacionista. *Sellowia*. Anais Botânicos do Herbário “Barbosa Rodrigues”, edições de 1950 a 1965.

<sup>28</sup> REITZ, R. *Conservacionismo ...*, o.p. cit., p. 9-28.



primeiros anos da institucionalização da FATMA, emprestando assim um caráter conservacionista ao primeiro período das políticas ambientais em Santa Catarina.

Esse fato possibilita comparações regionais sobre a proporção de áreas de conservação entre os estados da Região Sul. Santa Catarina supera em áreas de conservação estaduais - em termos proporcionais e absolutos - os estados do Paraná e do Rio Grande do Sul, possuindo 1,17% de seu território em áreas de conservação, enquanto o Rio Grande do Sul, 0,31% e o Paraná 0,20%.<sup>29</sup>

Reitz, maior expressão do movimento conservacionista catarinense, acreditava ser possível que nenhum outro movimento marcara tanto a década de 70 em Santa Catarina, como o movimento pela conservação e preservação do meio ambiente, cujo marco inicial foi a criação da FATMA em 1975. Este movimento, segundo o botânico, tem como objetivo “manter em estado natural um mínimo de vegetação nativa necessário ao equilíbrio natural.”<sup>30</sup>

A política ambiental, para ele, podia ser deduzida a partir de dois movimentos básicos “necessários à manutenção as condições razoáveis da vida no mundo”: a preservação e a conservação do meio ambiente, assim definidos: “No sentido ambiental, entende-se por conservação manter o estado natural, bom e sadio que a natureza nos oferece, ao passo que a preservação é corrigir as alterações maléficas, prejudiciais à vida.”<sup>31</sup>

Referindo-se ao problema da preservação do meio ambiente e de sua compatibilidade com o crescimento econômico, Reitz afirmava no mesmo documento que:

O homem está estupidamente destruindo o meio ambiente. [...] Deve haver um momento de reflexão, pois a poluição significa agredir o que existe de mais precioso, a saúde do cidadão, do operário que é a força do trabalho. Não é válido usufruirmos os bens da natureza e deixarmos para as gerações futuras montões de lixo.

Já durante o governo Konder Reis, Raulino Reitz percebeu as complicações para a efetivação de seu projeto conservacionista, que não ia para frente por falta de recursos. Criadas com certa facilidade por meio de decretos nos governos de Antonio Carlos Konder Reis, Jorge K. Bornhausen e Esperidião Amin, essas unidades passaram a sofrer um sistemático abandono. Em diversas referências em periódicos e entrevistas enfatizava-se a frustração do conservacionista com a “política” dos governos estaduais, que apesar das promessas muito pouco fizeram para a regularização fundiária e manutenção das unidades naturais idealizadas por ele.<sup>32</sup>

O projeto de Reitz, na realidade, era complementar ao projeto de estrutura de poder político, justamente até o ponto em que este fornecia aos governos um conteúdo relativamente consistente e

<sup>29</sup> São Paulo. **Brasil 92. Perfil ambiental e estratégias**. São Paulo, 1992. p. ?

<sup>30</sup> REITZ, Raulino. O movimento de conservação e preservação do meio ambiente em Santa Catarina. *A Notícia*, Joinville, 31 jan. 1980. p. 23.

<sup>31</sup> Idem.

<sup>32</sup> Ex-superintendente adjunto da FATMA. Entrevista em 18 dez. 1997.

inicialmente, pelo menos, sem grande grau de conflito, à política ambiental. Sua competência individual e seu posicionamento filosófico, de certa forma aguçavam seu personalismo afastando-o de qualquer vínculo consistente com os movimentos sociais, prevalecendo em suas relações com o poder político frágeis vínculos de amizade e admiração. “Reitz tinha um linha de pensamento do qual os outros se aproveitavam para distorcer [...] usavam suas propostas e adiante abandonavam.”<sup>33</sup>

Essa curta descrição das vidas de Fritz Müller e Raulino Reitz parecem deixar mais salientes diferenças do que similitudes. Estas parecem ir além da fixação de ambos pelas bromélias que povoam as matas do litoral catarinense. Importa aqui justamente destacar aquelas relações que parecem comuns a estes dois personagens na suas relações com o poder político, desvelando assim importantes nuances da lógica que constitui a debilidade institucional do aparato ambiental catarinense.

A esse respeito, um primeiro ponto a destacar refere-se ao fato dos projetos de Müller e Reitz quase sempre terem sido reconhecidos como marginais às estruturas de poder social, destoando da orientação geral da sociedade catarinense. Enquanto defensores obstinados de projetos “exóticos” em uma sociedade estruturalmente autoritária, seus representantes vêem majorada sua dependência em relação à sensibilidade ou necessidade contingencial de dirigentes políticos. Como tal, suas vidas revestem-se de instabilidade e incertezas atreladas que estão às oscilações inerentes ao poder político e às inclinações pessoais de seus representantes.

No entanto, isso nunca impediu as relações simbióticas e subalternas com o poder político. A excepcionalidade de ambos personagens em suas áreas de conhecimento, internacionalmente reconhecida, habilitaram-nos a assumir o *status* de “autoridades”. Além dos serviços especializados prestados por Raulino Reitz e Fritz Muller em várias ocasiões, o prestígio desses intelectuais teve alcance e utilidade mesmo *pos mortem*, até o momento, mais claramente percebida no caso de Fritz Müller. A construção de uma imagem para ambos livre de “impurezas” originadas nas frustrações com a política e opções existenciais subversivas, escora-se no resgate de suas histórias enfatizando-se romanticamente suas proezas e notoriedade nas ciências naturais e traços de suas abnegações pessoais à causa da “Natureza”. Volta e meia recorre-se romanticamente ao nome Fritz Muller para intitular-se prêmios ou eventos, referindo-se a ele, equivocadamente, como o “bom preservacionista”.

No caso de Raulino Reitz, essa função ficou evidente na relevância de sua participação romântico-científica na primeira fase da política ambiental catarinense, através de seu empenho decisivo na criação de unidades de conservação estaduais.<sup>34</sup>

Na perspectiva dessa pesquisa, interessa ressaltar nas histórias de vida de Müller e Reitz suas contribuições em termos ideológicos e de legitimidade política para a continuidade de uma baixa capacidade de realização da política ambiental catarinense. Isto ficará mais evidente ao longo da demonstração dos próximos capítulos, quando se verificará a grande influência nas diversas fases da

---

<sup>33</sup> Id.

<sup>34</sup> Reitz e o movimento conservacionista estadual sugeriram vários tipos integrantes da flora e fauna catarinense para sua oficialização como símbolos de Santa Catarina. São eles a Imbuia como árvore (1973), a Laélia Purpurata como flor (1983), e como pássaro, o Tucano de Bico Amarelo (1983).

FATMA, além de Reitz, de grupos isolados ou indivíduos denominados de “idealistas” pela persistência quase solitária a frente de determinados projetos apesar das adversidades políticas e materiais.

Esses fatos só corroboraram com a tese de que o afastamento entre função objetiva e função instrumental das instituições ambientais criará em diferentes momentos e de diversas formas os espaços para a realização precária e desarticulada de projetos individuais ou de pequenos grupos. Estando assim também o órgão sujeito predominantemente em sua orientação às inclinações e vicissitudes de seus dirigentes, como a multiplicidade de interesses que perpassa a instituição.

Não podendo ser uma questão que possa ser resolvida nos limites da racionalidade burocrática das instituições políticas, as decisões políticas relativas ao controle do uso dos recursos naturais estão relegadas a ser objeto de decisões privadas. Não por nada, ser tão comum deparar-se nos importantes acontecimentos na política ambiental estadual com explicações que enfatizam a inexistência de orientação institucional, mas antes, as preferências pessoais, decisões privadas, casuísmos, privilégios, idealismos e personalismos. Este, como se verá na parte seguinte, será o caso da criação do aparato institucional do meio ambiente catarinense.

## CAPÍTULO 4

### GOVERNO DE ANTONIO CARLOS KONDER REIS 1975-1979

#### O CRIADOR DA FATMA

O período de governo de Antonio Carlos Konder Reis é ainda hoje apontado como aquele em que a FATMA mais recebeu atenção de um governador, e por isso motivo de saudosismos. Konder Reis também é lembrado como o criador da fundação e de uma secretaria de estado, algo inédito em termos de *status* político-institucional para a questão ambiental em 1975, e pela gestão racional permitida dessa estrutura. O vínculo ao fomento tecnológico, a infinidade de funções e a criação de unidades de conservação, por uma lado, e a indicação de um dos principais poluidores do estado para secretário de meio ambiente, são pontos geralmente apresentados para descrever a primeira gestão do aparato institucional do meio ambiente em Santa Catarina.

Neste capítulo, os dados serão organizados de forma a produzir uma idéia geral sobre a criação e gestão da primeira estrutura institucional do meio ambiente estadual. Na continuidade, a primeira gestão desta estrutura, e os principais elementos de sua debilidade, que se revelarão mais claramente nos próximos governos, serão descritos e discutidos em seus efeitos para a definição de um espaço de poder da nova estrutura.

#### 1. A Geração de um “Híbrido Monstruoso”: Determinantes e Arranjos na Criação do Aparato Institucional do Meio Ambiente

Na manhã do 12 fevereiro de 1976 tomou posse o primeiro Conselho Diretor da Fundação de Amparo à Tecnologia e Meio Ambiente - FATMA. Criada quase 10 meses antes, na reforma administrativa desencadeada no início do governo de Antonio Carlos Konder Reis, a FATMA fazia parte de uma leva de fundações que foram criadas, sob o proposta de modernização administrativa, com o objetivo de serem órgãos - da Administração Indireta - de apoio à Administração Pública Estadual.<sup>1</sup>

A FATMA era apêndice de uma recente e pequena estrutura do primeiro escalão do governo

---

<sup>1</sup> SANTA CATARINA. Lei Estadual n. 5.089, de 30 de abril de 1975. Reformula e moderniza os padrões organizacionais da Estrutura Administrativa do Estado de Santa Catarina. O governo de Antônio Carlos Konder Reis se distinguiu pela expansão da malha viária e da máquina pública. Além da SETMA e da FATMA no setor econômico foram ainda criadas a Secretaria de Indústria e Comércio, a Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina - CODESC, Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina - BADESC; a Empresa de Pesquisa Agropecuária de Santa Catarina - EMPASC; Companhia Catarinense de Comércio e Armazenamento - COCAR; Eletrificação Rural de Santa Catarina - ERUSC; Companhia Distrito Industrial Sul Catarinense - CODISC; Empresa de Turismo e Empreendimento do Estado de Santa Catarina - TURESC. No setor social foram instituídas outras duas fundações: Fundação Catarinense do Bem Estar do Menor - FUCABEM e a Fundação Catarinense do Trabalho - FUNCAT, além da Secretaria do Trabalho, extinta na reforma administrativa de 1977.

estadual catarinense, encabeçada pela Secretaria de Tecnologia e Meio Ambiente - SETMA julgada, então, uma inédita e ambiciosa iniciativa do governo Konder Reis.

Esta estrutura foi criada em meio a um contexto de consolidação de um “modelo econômico de desenvolvimento” que acompanhava, com melhores resultados, o processo de crescimento econômico nacional sob forte intervenção estatal e autoritarismo político.

A década de 60 sinalizou um marco na redefinição do papel do Estado em Santa Catarina. O novo período, também designado “estatal industrial”<sup>2</sup>, representou não só a convenção de um novo papel para o estado no marco do desenvolvimentismo, mas a consolidação de um projeto ideológico para a sociedade catarinense.

No plano político, dois fenômenos merecem destaque nesse período de criação de uma estrutura para a política ambiental em Santa Catarina. Primeiramente, deve-se assinalar que o bloco que assumia o poder estadual em 1974 saiu vencedor de uma disputa no interior do partido situacionista, a ARENA (Aliança Renovadora Nacional). O grupo denominado “tecnocrata autoritário”, liderado pelo então governador Colombo Machado Salles, tentava fazer o sucessor indireto ao governo do estado, tendo como bandeira o fim de grupos tradicionais que se sucediam na política estadual, mormente as oligarquias Ramos e Konder-Bornhausen.<sup>3</sup>

A indicação de Antonio Carlos Konder Reis para o governo do estado, pelo Regime Militar, acontecera não só pela maior capacidade de articulação das forças políticas tradicionais, como pelo apreço que o escolhido tinha do presidente da República, General Ernesto Geisel.<sup>4</sup>

No pleito para senador, deputado federal e estadual de 1974, assistiu-se no Brasil a um avanço dos partidos de oposição, em grande parte, sustentado pelos votos do eleitorado urbano. Em Santa Catarina, o Movimento Democrático Brasileiro - MDB, surpreendentemente, conquistou a vaga ao Senado e aumentou significativamente sua participação nas bancadas na Câmara Federal e na Assembléia Legislativa. Deve-se considerar ainda os impactos destas transformações sobre as eleições municipais de 1976, em que se registrou a vitória do MDB nos três municípios de maior densidade eleitoral do estado, Blumenau, Joinville e Lages. Netas eleições, confirmou-se igualmente, o predomínio da ARENA na maioria dos pequenos e médios municípios catarinenses de tradição clientelista.<sup>5</sup>

Portanto, tinha-se neste momento político como fatos relevantes o retorno das oligarquias ao poder estadual, como também, o desgaste do discurso situacionista, que entre outras conseqüências, levou ao crescimento das forças de oposição, principalmente nos centros-urbanos industriais do estado. A

---

<sup>2</sup> MICHELS, op. cit., p. 249.

<sup>3</sup> LENZI, op. cit., p. 359-360.

<sup>4</sup> Tal prestígio junto ao círculo político nacional, Antonio Carlos Konder Reis conquistou principalmente no exercício de várias legislaturas federais. Foram quatro para Deputado Federal (1947-1950; 1951-1955; 1955-1958; 1959-1962), e duas para Senador Federal (1963-1971), quando foi relator da Constituição Federal de 1967; no período de 1971-1979, participando das Comissões de Constituição e Justiça, de Assuntos dos Estados e de Relações Exteriores. PIAZZA, W. (org.) **Dicionário político catarinense**. Florianópolis: Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina, 1985, p. 489.

<sup>5</sup> LENZI, op. cit., p. 364-65.

inflação e o alto custo de vida promoviam o desgaste da legitimidade do Regime Militar e de seus seguidores que tentariam, a partir da segunda metade da década de 70, reverter a situação que culminaria na “transição democrática” e abertura política na década seguinte.

### **1. 1. A Questão Ambiental como Imperativo do Personalismo e Fonte de Legitimidade Política**

O resgate das condições que levaram à criação de um aparato institucional do meio ambiente em Santa Catarina será feito através da apresentação dos principais agentes participantes deste processo, suas experiências, interesses e comprometimentos com o poder político. Argumentar-se-á que a institucionalização dos problemas ambientais em Santa Catarina esteve associada a um conjunto de fatores de ordem pessoal e de legitimação política do Regime Militar e das forças políticas vinculadas a este no estado.

Uma personalidade que sempre vem a mente daqueles que relembram, com certo saudosismo, os primeiros anos da política ambiental em Santa Catarina, é a do Governador Antonio Konder Reis, o “criador” do aparato institucional do meio ambiente catarinense, ainda hoje considerado um dos governadores que mais atenção deu ao meio ambiente.<sup>6</sup>

No impresso comemorativo de 15 anos da FATMA, Antonio Konder Reis afirma que para criar o órgão :

... só precisou pensar em cenas de sua infância e adolescência: ‘Eu ficava observando o embarque de grossas toras de madeira de lei pelo Porto de Itajaí, cidade onde nasci, e não me cansava de admirar as belezas naturais da pequena Armação de Itapocorói, hoje pertencente ao município de Penha, onde passei bons momentos. Dessas imagens, surgiu a certeza de que era necessário compatibilizar tecnologia e meio ambiente.’<sup>7</sup>

Segundo o ex-governador, outras importantes influências foram :

... o fato de ter nascido na Região do Vale do Itajaí, cuja tradição conservacionista está alicerçada na figura do respeitado botânico alemão Fritz Müller, que lá viveu durante 45 anos a partir de 1856 e, em sua própria atuação como observador parlamentar do governo brasileiro em duas conferências da ONU realizadas em Nova Iorque em 1963 e 1972.<sup>8</sup>

A toda essa experiência de Antonio Carlos Konder Reis deve-se adicionar o fato do mesmo ser considerado um político hábil e sensível, além de seu estilo pessoal de gestão, marcado pela dedicação e

---

<sup>6</sup> *Diário Catarinense*. Suplemento Especial. Governadores de Santa Catarina. Florianópolis, 25 nov. 1993, p. 100.

<sup>7</sup> FATMA. Especial de 15 anos. Florianópolis, 1990, p. 2.

<sup>8</sup> Id.

austeridade.<sup>9</sup> Como revelaram alguns entrevistados, perceber o crescimento da importância dos problemas ambientais naquele momento, logo, de suas potenciais demandas, era também uma questão de *feeling* político.<sup>10</sup>

A influência de Antonio Konder Reis na criação e atribuição de importância a estrutura institucional do meio ambiente também pode-se sentir pela oposição a esta iniciativa vindo de integrantes de seu governo.

Alguns gestos de Konder Reis estiveram muito a frente de seu tempo. Não chegaram a ser compreendidos pela classe política. [...] a inovação foi mal recebida por uns e mal compreendida por outros. Aconteceu na questão do meio ambiente. Criou uma Secretaria Extraordinária de Tecnologia de Meio Ambiente, a FATMA e os respectivos conselhos. Mesmo universitários, aparentemente comprometidos com soluções mais sofisticadas não compreenderam a multiplicidade de mecanismos. Acharam em demasia a Secretaria e a Fundação.<sup>11</sup>

O Plano de Governo Konder Reis, de um modo geral foi uma adequação do II Plano Nacional de Desenvolvimento para as condições estaduais, confirmando o alinhamento do Governo de Antonio Carlos Konder Reis com as diretrizes do Regime Militar. Além e antes desta condição, afinidade com o regime militar, que inclusive o havia levado ao comando do poder estadual ao desafio de refrear a crise de legitimidade que esse vinha sofrendo.

O plano de governo estadual, em sua “Estratégia do Desenvolvimento Econômico”, acolhe as opções básicas de uma estratégia global para realizar o desenvolvimento nacional citadas no II PND, no que se refere à problemática tecnológica e ambiental. Este propõe o “Uso de tecnologia industrial moderna, como forma de adquirir poder de competição, em grande número de setores industriais e de infra-estrutura. Além do problema de emprego, é preciso atentar para os efeitos de poluição, e em geral, de agressão ao meio ambiente.”<sup>12</sup>

Diferentemente do plano federal, o plano de Governo Estadual faz sucintas, para não dizer nenhuma, referência ao teor da política ambiental que se implantaria. De certa forma isso pareceu o bastante para satisfazer os motivos para criação do novo aparato institucional.

No nível federal, a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente e as referências aos problemas ambientais no II PND, representavam uma forma de neutralizar as críticas internas e principalmente, externas ao modelo de desenvolvimento adotado. Internamente, enquanto reivindicações de novas demandas populares, a política ambiental era enquadrada no rol de políticas sociais lançadas pelo governo Geisel, necessárias para assegurar uma descompressão e transição seguras ao regime

<sup>9</sup> “(...)raramente alguém o viu quebrar protocolos ou abrir mão da formalidade.” A Notícia. “O político catarinense com flêuma britânica”. Joinville, 01 nov. 1996. p. 80.

<sup>10</sup> Alceu Natal Longo, ambientalista, entrevista em 20/06/97.

<sup>11</sup> Diário Catarinense. Suplemento Especial. “Konder Reis”. Florianópolis, 25 mar. 1997, p.19.

<sup>12</sup> SANTA CATARINA. Gabinete do Vice-Governador. Plano de Governo e Orçamento Plurianual de Investimentos 1976-1978.1975, p. 24.

autoritário.<sup>13</sup>

Assim, é necessário considerar o potencial de legitimidade que as questões ambiental e tecnológica poderiam produzir naquele momento político ao regime autoritário e aos seus representantes regionais.

A politização dos problemas ambientais em nível estadual se tomava assim, mais<sup>14</sup> uma forma de reconquistar o espaço perdido nas eleições de 1974 para a oposição e mesmo ampliar a base social das forças conservadoras estaduais, junto, principalmente, ao eleitorado de regiões urbano-industriais. Eleitoralmente, trabalhava-se com o calendário que indicava o sufrágio para prefeitos em 1976 e eleições diretas para governador em 1978 (posteriormente adiadas para 1982). Essa tese parece provável se consideradas a tradição conservacionista e o incipiente, mas ativo, movimento ambiental na região do Vale do Itajaí, sobretudo em Blumenau, na época, administrada pelo MDB.

A predominância de determinantes pessoais combinados com os de legitimidade política na criação do aparato institucional do meio ambiente em Santa Catarina, parece razoável diante das condições de organização das demandas sociais por respostas a tal ordem de problemas. Embora já se pudesse reconhecer problemas ambientais objetivos no estado, esses ainda careciam de uma expressão política mais consistente para conquistarem um lugar na agenda pública antes de 1975.

Antes da posse do governador Antonio Carlos Konder Reis, alguns problemas ambientais já podiam ser identificados em decorrência de fatores naturais, e, como agravantes desses, principalmente, da intensa atividade econômica das últimas décadas.

Os tipos de problemas mais notórios associados mais diretamente ao que se viria definir como objetos da política específica do meio ambiente podem ser aqui apresentados como: a) as enchentes no Vale do Itajaí, registradas desde 1852, e mais recentemente, em 1974, no sul do estado<sup>15</sup>; b) o desmatamento das florestas do litoral e do planalto catarinense que já haviam sido, inclusive, objeto de outras políticas desde fins da década de 40, é verdade, mais preocupadas com os efeitos do esgotamento desses recursos para a economia estadual, que demarcara na década de 60 o fim do ciclo econômico da madeira no estado; c) a poluição das águas balneárias evidenciada já no início década de 70 com a ascensão da indústria do turismo e a quase inexistência de sistemas de captação e tratamento de esgotos

<sup>13</sup> Ver CARVALHO, Paulo G. M. *Meio Ambiente e Políticas Públicas: A atuação da FEEMA no controle da poluição industrial*. Dissertação de mestrado, UNICAMP. 1987. p. 66.

<sup>14</sup> Este objetivo se mostrou mais evidente em outras políticas com produção de retornos percebidos como mais concretos. Assim, na gestão Konder Reis as políticas setoriais desenvolvidas “priorizavam a construção de estradas, o que num processo de transição política, estrategicamente, garantiria apoio político das regiões beneficiadas com a construção de pontes, abertura e asfaltamento de estradas vicinais, e asfaltamento de rodovias estaduais, etc. Esta relação com os municípios (“bases políticas”) era importante, pois o governo da ARENA precisava reconquistar seus espaços perdidos para o MDB e a forma de fazê-lo era através da priorização dos recursos da Secretaria de Transporte e Obras. O lema do Governo era “Governar é encurtar distâncias.” SILVA, Valdir. Op. cit., p. 245.

<sup>15</sup> A enchente ocorrida em março desse ano atingiu principalmente as bacias dos rios Tubarão e Araranguá, com impactos catastróficos principalmente na cidade de Tubarão. Segundo relatórios oficiais, as enchentes atingiram 28 municípios, com 2.682 casas destruídas, 45.000 desabrigados e o questionado número de 192 mortos. Entre as razões dos efeitos destruidores da surpreendente “tomba d’água” foi apresentado o desmatamento predatório e ilegal das matas próximas aos rios, provocando a erosão e assoreamento dos mesmos. SANTA CATARINA. Coordenadoria Estadual de Defesa Civil. *Relatório: enchentes no sul de Santa Catarina*. Florianópolis, 23-25 mar. 1974. VETTORETTI, A. *História de Tubarão: das origens ao século XX*. Tubarão: Prefeitura Municipal de Tubarão, 1992.



no estado, e principalmente, d) dos problemas ambientais resultantes da exploração do carvão mineral na bacia carbonífera no sul do estado.

De um modo geral, inexistiam no estado movimentos ambientais organizados em torno destes problemas específicos, e que confrontassem o poder público estadual. Em geral isto ocorria pelo caráter da discussão, o elevado grau de integração da sociedade ao projeto ideológico desenvolvimentista catarinense, e a não percepção de graves problemas ou ameaça de escassez de recursos naturais. No ano de 1973 é criada a primeira entidade ambientalista do estado, que durante quase toda a década de 70 desenvolveu uma relação de relativa cooperação com a administração pública municipal e estadual, inclusive na implantação da SETMA e da FATMA.

Um dos importantes marcos da politização dos problemas ambientais ao nível da sociedade civil em Santa Catarina foi a criação, em 05 de maio de 1973, na cidade de Blumenau, da Associação Catarinense de Preservação da Natureza - ACAPRENA, primeira entidade do gênero no estado. Contribuíram para este fato, primeiro, a existência de grupos de discussão conservacionistas em colégios da cidade, que prosseguiam seus estudos e atividades em um curso de História Natural fundado em 1968, atualmente designado de curso da Ciências Biológicas da FURB.

Outro fator de grande importância para sua criação foi a influência do biólogo e professor da Universidade de São Paulo, e presidente da SEMA durante os 12 anos de governo militar, Paulo Nogueira Neto. Em visita de estudo ao estado catarinense em 1972, aconselhou e colaborou com o então estudante de biologia da FURB, Lauro Eduardo Bacca e outros interessados na fundação de uma associação na cidade, inspirada na entidade conservacionista de São Paulo dirigida por ele, a Associação de Defesa da Flora e da Fauna - ADEFLOFA (atualmente ADEMA).<sup>16</sup>

A criação e a atuação da ACAPRENA tiveram uma significativa influência no futuro da política ambiental no estado. A existência de um movimento atuante de cunho conservacionista, na cidade de Blumenau, e com raio de ação estadual, mais atuante sobretudo na Região do Vale do Itajaí, teria influenciado no processo de decisão da criação e organização da estrutura política do meio ambiente. Segundo um dos participantes desse processo, tal influência teria se dado através de:

... um trabalho de conscientização da população e pressão sobre os políticos na região e no estado todo. Eu até poderia te dizer que de grande parte desse trabalho da ACAPRENA se deveu à criação da Secretaria de Tecnologia e Meio Ambiente no governo Konder Reis. Foi sugestão da ACAPRENA e também pressão sobre deputados e políticos, a própria criação da FATMA e aqui [em Blumenau] da Assessoria Especial do Meio Ambiente, disso eu não tenho dúvida. Foi uma consequência direta desse

<sup>16</sup> “O Paulo Nogueira-Neto, ele esteve aqui para fazer um estudo na Vale do Itajaí e aí eu fui cicerone dessa viagem. Eu ainda estudava na FURB [...] Aí eu manifestei desejo de me associar a entidade dele, a ADEFLOFA, hoje se chama de ADEMA - Associação de Defesa do Meio Ambiente [...] Então ele disse ‘você deve fundar sua própria associação aqui.’ [...] Aí ficou o dito pelo não dito, tal...um mês depois que ele voltou veio um envelope, um bilhete, um cheque e os estatutos da ADEFLOFA, e o bilhete dizia “esse dinheiro é para cobrir as despesas iniciais de sua associação. Quer dizer praticamente fomos empelidos a fundar a ACAPRENA. [...] Aí pegamos o estatuto deles, adaptamos para cá né? Aí entrou o Alceu [Natal Longo] que era professor da FURB, ele dava aula de Botânica e Ecologia, e eu era aluno. Entraram vários alunos da Biologia e acabamos fundando. Aí chamamos de Associação Catarinense de Defesa da Flora e da Fauna, porque o nosso referencial era aquele. Aí pouco depois ele manda outro bilhete e mais um dinheirinho, alegando que podia dar confusão de nomes de flora e fauna coisa e tal [...] Praticamente fomos empurrados né, [...] Paulo Nogueira-Neto fez isso, deu um empurrão e a gente foi obrigado a voar por conta própria.” Entrevista com Lauro Eduardo Bacca, ambientalista, realizada em 21 de jun. de 1997.

trabalho, de fazer o trabalho de conscientização e usar muito a mídia, jornais e a televisão, nós inclusive mantivemos uma coluna aqui no Jornal de Santa Catarina uma vez por semana, era no domingo durante muitos anos, palestras em escolas e clubes de serviço.<sup>17</sup>

Com suas sugestões e reivindicações ignoradas pelo governo de Colombo Machado Salles, foi no governo de Antônio Carlos Konder Reis que os membros da ACAPRENA colaboraram diretamente na estruturação do primeiro arranjo institucional dos órgãos ambientais de Santa Catarina. Primeiro, sendo convidados e fazendo sugestões formais nas primeiras reuniões para a organização do novo setor. E em segundo, através de Alceu Natal Longo, então presidente da ACAPRENA, que chefiou o Setor de Meio Ambiente da SETMA de 1975 a 1977, a convite de seu ex-professor de botânica no curso de História Natural em fins da década de 60, Raulino Reitz. Na época do convite, Raulino Reitz era Coordenador para Assuntos do Meio Ambiente da SETMA.

Embora não se possa negar a importância desta entidade naquele período de criação da estrutura institucional do meio ambiente, parece provável que esta mais serviu de sinalizador do surgimento de um novo tipo de demanda política. E assim, fortaleceu a decisão de criar o novo aparato institucional, até para canalizá-lo, e, principalmente, na extensão, realizar os objetivos de legitimidade perseguidos. Conjugado a este objetivo, os traços de personalidade do governador, suas experiências diplomáticas, como o seu comprometimento com o Regime Militar, tiveram considerável importância para a criação da SETMA e da FATMA, e também, como ficará mais evidente nas próximas etapas deste trabalho, no *status* da primeira estrutura e na “proteção” dispensada às políticas ambientais.

O caráter de sua criação era condicionado e reforçava o princípio estabelecido no II PND, segundo o qual “a política [ambiental] mais eficaz é a de caráter preventivo”<sup>18</sup>, tentando eliminar qualquer conotação de coerção a atividade produtiva. Ou seja, fica claro que o aparato institucional do meio ambiente não havia sido criado para resolver problemas ambientais, mas percebido como fonte com grande potencial simbólico<sup>19</sup> para recuperar deficiências de legitimidade. Esta estratégia, de certa forma, não só beneficiava regime autoritário como um todo, mas no nível das disputas políticas estaduais, o bloco autoritário/oligárquico Konder/Bornhausen. A decisão de constituir um órgão que abarcasse a questão ambiental e de fomento tecnológico, era uma forma também de dissimular a pecha de “grupos políticos tradicionais”<sup>20</sup>, confiando ao governo de Konder Reis um perfil moderno e universalizante.

<sup>17</sup> Longo, op. cit.

<sup>18</sup> **Presidência da República.** Projeto do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979). Brasília - 1974. p. 84.

<sup>19</sup> Num sentido geral, medidas simbólicas, serão compreendidas nesta pesquisa como todas aquelas medidas cuja principal razão que a move segue antes um sentido figurativo do que uma eficácia objetiva, muitas vezes irrealizável. Mais especificamente a área ambiental, este caráter figurativo dá a essas um considerável potencial para acrescentar ou restaurar legitimidade política de curto prazo. Em casos de crises ambientais específicas, são exemplos disso a criação de instituições, comissões, conselhos, e programas específicos de emergência. HAY, relaciona essas medidas “simbólicas” a “gestismos falsos” e a sobrevalorização de “sintomas de melhoramentos” de certos programas de recuperação de áreas ambientalmente degradadas. Op. cit., p. 88.

<sup>20</sup> Além ser levantada pelo MDB, esta referência foi enfatizada sobretudo durante a contenda pela indicação de Brasília do substituto de Colombo Machado Salles. Este liderava a facção tecnocrática da ARENA catarinense, que com a bandeira de “varrer as oligarquias”, foi derrotada pelo bloco que Konder Reis representava.

Tem-se desta forma os primeiros elementos de um quadro político-institucional onde fatores como a vontade pessoal do governador e a necessidade de legitimidade das forças políticas por ele representado foram os principais determinantes para a criação do aparato institucional do meio ambiente em Santa Catarina. Tudo indica que tal criação, portanto, não foi em primeira mão uma resposta à demandas populares organizadas em torno dos diversos problemas ambientais então já fragmentadamente reconhecidos. A atuação da ACAPRENA desde 1973, contribuiu para assinalar a projeção política que poderia ter a questão ambiental e, através de seus quadros, para a concepção e organização do novo aparato estadual, o qual era objeto de suas reivindicações não atendidas pelo governo de Colombo Machado Salles.

Essa foi uma condição possível dos acontecimentos para a constituição em Santa Catarina de um aparato institucional, que à moda de seu correlato federal, a SEMA, e sob orientações do mesmo, deveria cumprir funções eminentemente simbólicas quanto a repressão das fontes de poluição. Identificados os principais determinantes da criação de um arranjo institucional para o meio ambiente em Santa Catarina, colocava-se a seguir a tarefa de ajustar interesses positivos e negativos nesse arranjo, cuja resultante se revelaria na escolha de seus principais titulares, em sua configuração e em sua ênfase política.

## **1. 2. Dos Aplausos da Oposição ao Desencanto Geral: a SETMA “a Serviço do Desenvolvimento”**

Para se ter uma idéia de como se deu o processo de formatação institucional da primeira estrutura administrativa do meio ambiente, toma-se importante recuperar alguns dos principais conflitos que envolviam o controle estatal do uso dos recursos naturais naquele período, bem como seus reflexos na estruturação do aparato institucional do meio ambiente.

### **1. 2. 1. Conflitos e Formatação da Estrutura Institucional do Meio Ambiente Catarinense**

A criação de um aparelho institucional de controle sobre uso dos recursos naturais, obviamente, trazia, pelo caráter inédito da questão para a época e local, uma infinidade de expectativas quanto às reais intenções (raio de ação) do nova estrutura. Um enfoque do contexto político e econômico exige que se retome os posicionamentos do governo brasileiro diante da eclosão internacional da questão ambiental e a repercussão na esfera estadual desses posicionamentos. Em linhas gerais a impressão que sobressaiu foi aquela formada a partir da posição brasileira nas negociações em Estocolmo (1972).

A resolução apresentada pelos países desenvolvidos para esta Conferência, inspirada no Relatório Meadows e no Clube de Roma, transformava os recursos naturais em patrimônio da humanidade colocando-os sob a administração de um fundo mundial e propunha a restrição do desenvolvimento (crescimento zero). Vivendo ainda os efeitos do “milagre econômico”, o governo brasileiro lidera a derrota de tal resolução, afirmando que a maior poluição era a pobreza, só solucionável,

com o desenvolvimento acelerado, compromisso prioritário brasileiro. Os desequilíbrios ambientais, defendiam os países representados pelo Brasil, eram responsabilidade dos países desenvolvidos, maiores beneficiados de tal situação.<sup>21</sup>

Contudo, é criado o primeiro órgão ambiental federal em 1973 como resposta às injunções resultantes da Conferência de Estocolmo e do caso de poluição em alguns centros urbanos nacionais. A criação da SEMA representou mais uma tentativa de institucionalização de problemas historicamente abordados pelo poder político no Brasil, a regulação sobre uso dos recursos naturais.

A generalização de problemas de contaminação, conflito e escassez no uso desses recursos, diante do crescimento econômico acelerado das últimas décadas, antecipava um novo contexto. A nova dimensão desses problemas exigiria medidas mais específicas e convincentes nas regulamentações e penalidades quanto ao uso dos recursos naturais, até então, a despeito da legislação nacional já existente, livre e desigualmente usufruído.

A ambigüidade instalada entre a posição de prioridade ao crescimento econômico e a preocupação com o equilíbrio ecológico, seria formalmente resolvida pela adoção estratégica da prioridade ao uso racional de recursos naturais ameaçados de escassez. Assim, seriam desnecessárias medidas extremadas já que o Brasil contava com grande disponibilidade de recursos ambientais. Negava-se assim a importância da contaminação de trabalhadores e da população em geral como questão central da problemática ambiental. Na prática, porém, denúncias de contaminação da água e do ar promovida por indústrias privadas e estatais, eclodiam nos grandes centros urbanos como São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Porto Alegre, transformando-se em uma nova frente de combate ao Regime Militar.

Ignorar tais reivindicações sociais agravava a situação uma vez que se abria a guarda para que em casos extremos de poluição os governos estaduais, e principalmente, municipais tomassem iniciativas contrárias aos preceitos desenvolvimentistas ameaçando paralisar unidades econômicas. Esta situação redundou a partir de meados da década de 70 na edição de vários decretos federais visando limitar o poder dos municípios no controle da poluição industrial, como resposta emergencial a atitudes inusitadas de prefeitos paralisando grandes indústrias.<sup>22</sup>

Segundo o discurso corrente, nesses primeiros anos de política ambiental, tal ameaça se daria pela imposição de custos adicionais, sem retornos significativos seja para a classe empresarial, seja para a classe trabalhadora. Pelo contrário, ao inviabilizar as unidades produtivas, ou obrigá-las a transferir-se para outros estados, levariam ao desemprego e à queda na arrecadação de tributos municipais e estaduais.

No plano estadual, não obstante as mudanças de grupos políticos a frente do poder público estadual a partir da década de 60, o interesse político geral havia se comprometido com o crescimento econômico, alicerçado no fortalecimento de grandes grupos industriais estaduais. Há que se considerar a

---

<sup>21</sup> HERCULANO, Selene C. Do Desenvolvimento (in)suportável à sociedade feliz. In: **Ecologia, Ciência e Política: participação social, interesses em jogo e luta de idéias no movimento ecológico**. Coord. Miriam Goldemberg. Rio de Janeiro: Revan, 1992. p. 9-10.

<sup>22</sup> Sobre esses casos e os decretos federais casuísticos no controle da poluição industrial neste período ver CARVALHO, op. cit., p. 80-96.

presença de representantes de grandes grupos industriais ocupando funções estratégicas no aparelho público estadual, seja no poder Executivo, seja no Poder Legislativo, representando suas respectivas regiões (entenda-se no caso específico de Santa Catarina, também, grupos empresariais). Na perspectiva teórica deste trabalho sobre o conceito de Estado, a afirmação anterior não deve ser entendida como um dado fundamental, mas antes como uma particularidade do poder político catarinense.

Politicamente, levar a sério o desafio de resolver os problemas ambientais catarinenses não fazia sentido naquele momento histórico. Isto porque o Estado vinha sendo o maior avalista do desenvolvimento econômico, e no caso da extração e processamento do carvão mineral, atuando diretamente como um dos maiores poluidores. Além disso, os grupos políticos viam-se na necessidade de fortalecer suas bases políticas com o apoio dos grupos econômicos estaduais diante da anunciada abertura política e do crescimento das oposições.

A continuidade no poder do grupo que retornava ao controle do governo estadual, teria seu teste em 1978 com as eleições diretas para governador. Aglutinar interesses em torno do desenvolvimento econômico e social era o verdadeiro desafio, que se concretizaria com a abertura de novos espaços de poder que abrigassem representantes de setores econômico e social.<sup>23</sup> As reivindicações sociais ambientais tinham na ACAPRENA a interlocutora mais habilitada naquela primeira metade da década de 70. O desconhecimento generalizado quanto às atribuições da nova área e o descaso do governo anterior, tornavam gratificante para a ACAPRENA a decisão de criar um órgão estadual ambiental.

A impressão de que se tratava de um assunto complicado, de escopo difuso e que implicava em coerção pública sobre o uso dos recursos naturais, seja na avaliação dos problemas ambientais, seja na definição da orientação de ações corretivas, realçava a ameaça representada aos setores produtivos. Este fato também fortalecia o caráter subversivo que se atribuía à questão ambiental entre os empresários, como será visto adiante.

A nova estrutura estadual seria pensada a partir das orientações federais, indutoras da criação do aparato estadual do meio ambiente, e da tentativa de concentrar nessa estrutura funções contraditórias de gestão dos recursos naturais. Tratava-se então, em linhas gerais, de: a) dar uma função positiva no sistema à nova política; b) realizar sua função negativa, diante do caráter “subversivo” que a mesma simbolizava, não criando obstáculos ao crescimento econômico, denominador comum da integração político-ideológica e social de Santa Catarina; c) conquistar os difusos dividendos políticos, para o regime autoritário e, regionalmente, para o fração tecnocrática/oligárquica tanto nas disputas internas do partido situacionista, quanto na neutralização do crescimento do partido de oposição, alicerçado no eleitorado dos principais centros urbanos, foco também das maiores demandas potenciais ou reais das políticas ambientais,

---

<sup>23</sup> Um bom exemplo desses espaços foi o Conselho Consultivo da Companhia de Desenvolvimento de Santa Catarina - CODESC, criado em 1975, e que agregava grandes empresários e ex-governadores do estado, num período em que esta empresa, dirigida por Jorge Konder Bornhausen, gozou de grande autonomia na gestão dos recursos públicos, controlando o Sistema Financeiro Público Estadual. A representação dos interesses políticos e econômicos no interior da CODESC neste período é tratada de forma detalhada por Rogério da Costa Santos na dissertação de mestrado denominada **Sistema Financeiro Público Estadual: Trajetória da CODESC (Poder, Espaço Público e Ciclo Institucional)**. Dissertação de mestrado, UFSC. Florianópolis, 1998.

constituídas, principalmente, na ACAPRENA.

Desse modo, caberia ao governo na realização de seu interesse, dar a nova estrutura uma forma político-institucional que acomodasse satisfatoriamente os principais interesses em torno da nova política. Estes equacionamento político institucional poderá ser relativamente apreendido em seus principais aspectos com a a) descrição da primeira formação dada ao aparato institucional do meio ambiente e b) pela apresentação de dois atores indicados para ocupar os principais cargos administrativos desta primeira gestão da política ambiental em Santa Catarina.

A Secretaria de Tecnologia e Meio Ambiente ficou localizada funcionalmente no setor econômico da estrutura do governo estadual.

Internamente, a SETMA dividia-se em treze unidades administrativas, das quais dez voltadas para atividades meio e de apoio e três para atividades fins. As atividades fins eram executadas pela Coordenação de Meio Ambiente, Coordenação de Tecnologia e a Coordenação de Projetos Especiais. Esta disposição enfatizando as atividades meio refletem o objetivo da SETMA atuar somente em nível coordenador e normativo. A execução da política ambiental deveria ser realizada por duas entidades vinculadas: o Departamento Estadual de Geografia e Cartografia - DEGC, órgão anteriormente ligado a ex-Secretaria de Desenvolvimento Econômico e, a principal, uma fundação, a FATMA.

A opção por uma entidade paraestatal<sup>24</sup> do tipo fundação teria se dado, basicamente, por dois motivos. Primeiro, porque tentava-se implantar um modelo de gestão pública que vinha fazendo muito sucesso nos Estados Unidos graças a sua flexibilidade e autonomia administrativa e política. E segundo, pelo seu potencial para captar recursos externos.

... dentro daquela idéia da época, a solução para nossas estruturas administrativas do governo eram as fundações. [...] Outro argumento forte foi que a fundação foi feita porque possibilita mais facilmente aporte de recursos de fora do governo. O outro seria uma ingerência menor do governo como um todo, dos políticos, no gerenciamento das coisas. Daí os conselhos, conselho consultivo, conselho deliberativo, conselho fiscal etc.<sup>25</sup>

Como frisava o Secretário da SETMA, Augusto Batista Pereira, além de todas essas vantagens a sua secretaria manteria o controle sobre a fundação.

A grande vantagem da Fundação está na sua flexibilidade operacional. Ela não só contratará os técnicos necessários como também procederá a estudo com mais liberdade do que a Secretaria; esta tem que recorrer à concorrência pública. Não obstante, a fundação terá que prestar contas de todos os seus atos ao poder público.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> No campo do Direito Administrativo, o termo paraestatal é designador de um conjunto de entidades, entre elas a fundação, a empresa pública e a sociedade de economia mista, assim definidas "são pessoas jurídicas de direito privado, cuja criação é autorizada por lei, com patrimônio público ou misto, para a realização de atividades, obras ou serviços de interesse coletivo, sob normas e controle do Estado." Ainda com relação ao conceito de entidades paraestatais é importante salientar que lhe são atribuídas pelo Estado funções públicas atípicas, e que as mesmas, especificamente, as fundações, são também reconhecidas como "entes de cooperação" do Estado. MEIRELLES, H. L. *Direito Administrativo Brasileiro*. 14 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989. p. 310-334.

<sup>25</sup> Longo, op. cit.

<sup>26</sup> GRANJEIRO, Aldo. A difícil conciliação de tecnologia à preservação do meio-ambiente. *O Estado*. Florianópolis, 02 jul. 1975. p. 8.

A junção das áreas de tecnologia e meio ambiente, naquele momento, muito mais de cunho ideológico, parecia ser uma forma de satisfazer as duas novas determinações do II PND com baixo custo, do que, representar, como se verá, alguma inovação real.

No Plano de Governo de Konder Reis a “defesa ambiental” e o “desenvolvimento tecnológico”, são apresentados como “Diretrizes de Governo”, que foram confirmados “pelas respostas das comunidades catarinenses aos questionários distribuídos como instrumentos de captação das aspirações e de coleta de reivindicações”. Nas referências aos problemas ambientais, como no plano nacional, priorizava-se o controle da poluição.

Porém, no Capítulo VII do mesmo plano, intitulado “Estratégia de Desenvolvimento Tecnológico e Proteção ao Meio Ambiente”, não é citada nenhuma “estratégia” para preservação do meio ambiente. Todo o capítulo se detém na questão do fomento tecnológico convencional.<sup>27</sup>

Assim, várias atribuições relacionadas à área tecnológica, à expansão da exploração de recursos naturais e aos desequilíbrios ambientais<sup>28</sup>, anteriormente dispersos e precariamente tratados - ou não tratados - nos governos anteriores, passavam a compor um raio de ação amplo e indefinido da nova secretaria. A existência dessa diversidade de atribuições díspares alocadas na SETMA e na FATMA, nos primeiros anos, seria descrita por um ex-superintendente da FATMA como um “híbrido monstruoso”<sup>29</sup>.

Segundo a Lei 5.089, a SETMA, tinha a seu cargo o desempenho de atividades relacionadas com : I - Desenvolvimento Tecnológico; II - Pesquisa e Experimentação Tecnológica; III - Recursos Naturais Renováveis e Não-Renováveis; IV - Proteção ao Meio Ambiente; V - Barragem e Irrigação; VI - Reservas Florestais; VII - Atividades Complementares de ação comunitária.

A ordem era que o olhar político sobre essas atividades amplas e complexas, e por isso suscetíveis a uma infinidade de interpretações, deveriam privilegiar, como já foi dito anteriormente, o crescimento econômico. Para o Governo Konder Reis a finalidade básica da SETMA era “servir numa primeira fase ao desenvolvimento do Estado.”

Quanto ao aspecto econômico, o objetivo da secretaria era a execução da política de absorção da tecnologia nacional e internacional para a solução de problemas do Governo e da iniciativa particular. Além das tarefas de organização de procedimentos administrativos, em suas funções políticas afirmava-se que embora:

---

<sup>27</sup> SANTA CATARINA. Gabinete do Vice-Governador. **Plano de Governo e Orçamento Plurianual de Investimentos 1976-1978**. 1975. p. 59.

<sup>28</sup> Este foi o caso, por exemplo, da poluição de balneários, crescentemente percebidas com o aparecimento e desenvolvimento da atividade turística no litoral do estado na década de 70, e uma atribuição da Secretária da Saúde do governo de Colombo Salles. Foi também neste Governo que se registraram as primeiras medidas de levantamento da qualidade da água dos principais rios em Santa Catarina, através de um convênio entre a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento - CASAN e a CETESB em 1974. Esses estudos sobre a poluição nas diversas bacias do estado (entre elas Itapocu, Cachoeira, Iguaçu, Uruguai, Tubarão e Araranguá), não foram aproveitados, sendo dados como desaparecidos “quase que misteriosamente” por dirigentes da SETMA. **O Estado**. Combate a poluição exige legislação disciplinadora. Florianópolis, 17 ago. 1975, p. 3.

<sup>29</sup> Ex superintendente da FATMA., op. cit.

... a Secretaria seja, por natureza, um órgão técnico, como integrante da administração estadual, seu objetivo é propiciar a iniciativa privada todo apoio e incentivo que seus mecanismos operacionais puderem realizar. Por outro lado, constitui também seu objetivo político a necessária integração entre Governos Estadual e Municipais para as medidas de preservação e manutenção do ambiente ecológico do Estado.

A estratégia para atingir este objetivo, segundo o mesmo documento, seria facilitar “as relações Governo-Empresa, cooperando para o desenvolvimento harmonioso do Estado.”<sup>30</sup>

Tinha-se assim, no início da política ambiental uma ampla, complexa até certo ponto contraditória aglutinação de temas na SETMA e FATMA. Com o objetivo de servirem ao desenvolvimento econômico esperava-se que as respectivas políticas fossem executados por uma fundação vinculada ao setor econômico do Governo, e cujos recursos almejava-se carrear de órgãos federais e internacionais.

Mesmo que os encaminhamentos quanto a nova estrutura do meio ambiente já dessem indícios sobre o lugar da política ambiental no interior do aparato governamental do estado, a indicação dos seus principais titulares neste governo definiram melhor o ajuste político necessário para materializar a política ambiental naquele momento.

### **1. 2. 2. A Ocupação de Cargos Chaves da Estrutura Ambiental: A Febre do Carvão e o Conservacionismo em Alta**

Em 1975 o botânico e padre Raulino Reitz deixou a direção do Jardim Botânico do Rio de Janeiro, a convite de seu amigo e admirador Antonio Carlos Konder Reis para ajudar a estruturar a nova secretaria e “assumir toda a parte do meio ambiente”<sup>31</sup>.

Na SETMA, Reitz assumiu a Coordenação de Meio Ambiente, onde procurou levar a frente seu projeto conservacionista centrado no aumento de áreas naturais protegidas pelo governo estadual. Porém, não aceitou o convite para presidir a FATMA já que não pretendia trocar as suas pesquisas e dedicação ao conservacionismo pelas atribuições burocráticas que o cargo exigia.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> É inspirado nesse princípio, e numa sucinta referência conservacionista da política ambiental, que nos primeiros momentos da SETMA, se imaginava também como razão para a criação da FATMA o desenvolvimento de programas de apoio na área de tecnologia aos setores industriais do Estado Santa Catarina. SANTA CATARINA. Mensagem ao Poder Legislativo. Antonio Carlos Konder Reis. 1976, p. 166-167.

<sup>31</sup> Longo, op. cit.

<sup>32</sup> Em diversas entrevistas pode-se comprovar nos relatos o baixo interesse do conservacionista por assuntos, administrativos, organizacionais e políticos.



Se a criação de uma estrutura ambiental naquele governo rendeu aplausos da opinião pública, inclusive da oposição, esta, foi a primeira a denunciar, o desencanto<sup>33</sup> com o futuro da política ambiental no estado após o anúncio do nome do empresário de uma das regiões mais poluídas de Santa Catarina para dirigir a nova secretaria. O primeiro e único secretário a dirigir a SETMA, foi Augusto Batista Pereira, 70 anos, empresário do setor carbonífero, engenheiro civil, especialista em carvão e petróleo, fundador e proprietário de duas empresas - Carbonífera Treviso S/A e a Treviso Agrícola S/A, ligadas a exploração do carvão no Sul de Santa Catarina desde 1941.

Para Augusto Batista Pereira, a criação de uma estrutura ambiental não se dava pelos problemas ambientais, já que os mesmos não eram graves, mas, a uma atitude preventiva do governador que se antecipava a uma situação “inevitável” da determinação do estado na busca do crescimento econômico.

A ação será agora desenvolvida [...] num processo lento e que dificilmente aparecerá, ‘por que será um trabalho de educação do povo’. Nós vamos educar os professores para que eles ensinem nas escolas quais são e como se deve evitar os malefícios da poluição.<sup>34</sup>

Isso porque a criação do órgão ambiental, continua o relato, foi uma:

... iniciativa do Governo Konder Reis, antecipando-se aos problemas graves de poluição que fatalmente surgirão com o desenvolvimento industrial do Estado. E como esse processo de industrialização ainda não foi consolidado, ele [Batista Pereira] sugere que ‘no momento não há graves problemas ambientais no Estado’. O mérito do Governo está em se antecipar aos problemas.

Indagado sobre os problemas ambientais que já teriam chamado a atenção da SETMA, Batista Pereira, afirmava, mesmo sem um diagnóstico da situação real, dois casos que lhe preocupavam: “proliferação de loteamentos ao longo do litoral catarinense, com a implantação de ‘favelas de luxo’ em áreas onde não há as mínimas condições exigidas de infra-estrutura e saneamento; e a criação de parques florestais, ‘reservas biológicas que servirão também como atração turística e para lazer’.”<sup>35</sup> A poluição carbonífera, já considerada um dos casos mais sérios de degradação ambiental no estado<sup>36</sup>, e a poluição industrial nos primeiros momentos da instituição não eram mencionados como casos preocupantes, não obstante a existência de denúncias em várias regiões do estado.

Deve-se atentar que nesses primeiros anos da institucionalização das políticas ambientais, de certa forma imputados às especificidades da política ambiental, era o precedente aberto pela mesma, sobretudo nos primeiros momentos, para uma larga possibilidade de alternativas de periodização de

<sup>33</sup> “(...) Mas tão logo Konder Reis anunciou os nomes de seus auxiliares, o MDB, através de seu líder na Assembléia, Murilo Canto, armou uma artilharia de críticas [...] ‘esse homem está poluindo o Sul do Estado há mais de 30 anos’. O nome do secretário que o Governador indicara fez o MDB abortar suas esperanças de ver solucionados os problemas ambientais do Estado.” GRANJEIRO, op. cit.

<sup>34</sup> Id.

<sup>35</sup> Id.

<sup>36</sup> **O Estado. Poluição Ameaça Sul do Estado.** 11 jun. 1975, p. 9.

problemas ambientais, como também do encaminhamento dos mesmos. Também neste caso, teve-se oportunidade de perceber a manifestação dos interesses em jogo dissimulando ora a importância dos problemas mais graves através de informações, ora desqualificando a necessidade de mecanismos que fortalecessem a ação institucional.

Como demonstraram os fatos e relatos levantados, Augusto Batista Pereira, tinha como principal projeto à frente da SETMA, acelerar a extração do carvão mineral na região sul do Estado, no bojo da crise do petróleo de 1973, com a implantação de usinas siderúrgicas e de gaseificação do carvão em Santa Catarina.

Com a extinção da SETMA no início de 1977, Augusto Batista Pereira continua no Governo Konder Reis e assume a Secretaria de Estado Extraordinária para Assuntos Especiais<sup>37</sup>, onde deu continuidade ao projeto de expandir o consumo do carvão mineral, projeto este, que mobilizava grande parte dos setores políticos e econômicos do estado.<sup>38</sup>

O exposto até aqui permitiu extrair elementos importantes da constituição do primeira estrutura do meio ambiente em Santa Catarina. A necessidade de produzir legitimidade e traços de ordem pessoal e a igual contrapartida de equacionar politicamente a institucionalização de um problema cuja formulação e solução, em verdade não totalmente conhecidos, e que representavam ameaças para as classes produtivas, foram os pontos centrais do processo de criação da nova estrutura. Uma resposta razoável para tal dilema parece ter sido encontrada, mesmo que provisoriamente, a) com a junção, mais providencial do que inédita, das áreas de meio ambiente e tecnologia, esta, senão pelas demandas existentes, pelo potencial de encontrar novas demandas positivas significativas, ao contrário da área de controle ambiental; b) com, esta sim pioneira, vinculação da nova estrutura às instituições do setor econômico da administração pública catarinense; c) com, Complementarmente, uma pequena e frágil estrutura responsável por um amplo e complexo número de atribuições, da qual o órgão com as maiores atribuições e d) as indicações de um empresário do principal setor poluidor do estado para o principal cargo da nova estrutura, e secundariamente, de um conservacionista, comprometido basicamente, com a manutenção da flora e da

---

<sup>37</sup> Se as questões ambiental e tecnológica ficaram reduzidas a FATMA com a reforma de "compactação" de 1977, os "projetos especiais" permaneceram no primeiro escalão. A secretaria criada pouco tempo depois da extinção da SETMA, denominada Secretaria de Estado Extraordinária para Assuntos Especiais, tinha como atribuições: "I Promover e acompanhar o desenvolvimento: a) dos projetos de implantação de usinas siderúrgicas no Estado de Santa Catarina e de outras indústrias de base consideradas merecedoras de tratamento especial pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico- CEDE; b) dos estudos e projetos para gaseificação do carvão; II - Articular-se com os órgãos da administração o federal, estadual e municipal, objetivando a solução de problemas ligados à área de siderurgia e da gaseificação do carvão bem como de outras indústrias de base referidas na letra "a" do item anterior, III - Exercer outras atribuições de natureza especial delgadas pelo Governador do Estado." SANTA CATARINA. Decreto nº. 2800, de 10 junho de 1977. Dispõe sobre as atribuições e a estrutura de apoio técnico e administração ao Secretário de Estado Extraordinário para Assuntos Especiais.

<sup>38</sup> Este projeto era uma antiga ansiedade do Governo do Estado e e empresários da região carbonífera. Já enquanto estava a frente da SETMA, em 1976, a prioridade desta secretaria era a estudo de implantação de uma usina siderúrgica no complexo carbonífero do sul do estado. Como revelava o coordenador de planejamento da SETMA, este projeto tinha como objetivo o aproveitamento de carvão para fabricação de gás e a sua utilização como matéria prima para a Siderúrgica." A segunda prioridade era preservar o meio ambiente. **O Estado.** Poluição industrial e doméstica preocupa Santa Catarina. Florianópolis, 02 dez. 1976, p. 14. Este projeto também era uma prioridade para Sebastião Neto Campos, deputado pela ARENA, e Secretário da Indústria e Comércio de Konder Reis. Sebastião Neto Campos, representante do setor carbonífero, também era detentor de concessão estatal para a explorar carvão em Santa Catarina. Este justificava esta política afirmando que as "conjunturas nacional e internacional que favorecessem tanto o carvão nunca houve". **O Estado.** Usina Siderúrgica para Santa Catarina. Florianópolis, 7 mar. de 1975. p. 3.

fauna catarinense segundo uma visão predominantemente acadêmica do assunto;

Tem-se, desta forma os principais condicionantes para que seja dada largada a uma série de reformulações nas instituições ambientais, revelando, entretanto, um espaço real de poder frágil e restrito, e cujos contornos iniciais já se mostrarão nos primeiros anos de operação da SETMA e da FATMA.

## 2. A Vida Curta da SETMA e a Ascensão da FATMA

É na condição de secretaria recém criada e com baixa prioridade, afinal sua criação se tratava de uma antecipação estratégica do governo em relação aos desafios tecnológicos e ambientais, que a SETMA teve uma implantação lenta e problemática. A SETMA só começou a atuar efetivamente quatro meses após a posse do secretário, após a definição e aprovação do seu Quadro de Pessoal em 26 de junho de 1975.<sup>39</sup>

Da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, extinta na reforma administrativa de Konder Reis, a SETMA, herdou parte do espaço físico e do quadro pessoal, material de escritório e os recursos orçamentários previstos no ano anterior para essa secretaria. O espaço físico foi dividido com um órgão vinculado ao Gabinete do Vice-Governador e a maior parte dos funcionários da ex-secretaria também ficou lotada nos setores de planejamento e orçamento do Gabinete do Vice-Governador. Logo essas condições se mostraram insuficientes em termos de recursos financeiros, humanos e materiais, para a execução das amplas atribuições da nova secretaria, sendo necessário já no primeiro ano uma programação de recursos financeiros de emergência.

Os estudos para aproveitamento do carvão mineral foram a prioridade da secretaria, situação que mudaria com a extinção da mesma, e a transferência de suas atribuições à FATMA. Assim, afirmava-se no relatório do primeiro ano de atividade da SETMA que “no aproveitamento do carvão catarinense, foram concentrados os maiores esforços da Secretaria, que desenvolveu intensa atividade buscando a implantação da Usina Siderúrgica do Sul do Estado”.<sup>40</sup> Augusto Batista Pereira, pela sua larga experiência no setor carbonífero como por suas boas relações com as autoridades federais, além do interesse próprio do setor que representava, durante todo o Governo Konder Reis articulou com órgãos da esfera federal a aprovação e financiamento da implantação de usinas de gaseificação e de uma siderúrgica no Estado utilizando como matéria prima o carvão vapor produzido na região Sul. O projeto iria além, não só pretendia utilizar o gás como redutor em siderurgia, como ambicionava o “uso integral” do mesmo substituindo o combustível industrial e domiciliar no estado.

Durante o tempo de existência da secretaria foram realizados acordos com o Governo Federal, estudos de viabilidade técnico-econômico, levantamentos de demanda e estudos de implantação. Com a

---

<sup>39</sup> SANTA CATARINA. Lei nº 5.111. Dispõe sobre o aumento de vencimentos, criação e extinção de cargos e dá outras providências.

<sup>40</sup> SANTA CATARINA. Mensagem ao Poder Legislativo. Antonio Carlos Konder Reis, op. cit

extinção da SETMA, estes projetos tiveram continuidade em parte até 1979 na FATMA sob a orientação de Augusto Batista Pereira, então Secretário para Assuntos Extraordinários.

Outro programa de destaque durante a existência da SETMA foi o de unidade de conservação natural com a criação do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro. A criação do parque, até hoje considerada um exagero por sua extensão, foi sugestão do Padre Raulino Reitz, Coordenador de Meio Ambiente da SETMA, ao governador que prontamente aceitou. A área inicial coberta pelo parque compreendia onze municípios, com aproximadamente 900 km<sup>2</sup>. As justificativas para criação do Parque, além da preservação da rica fauna e flora e equilíbrio ecológico da região, afirmavam que era necessário manter os mananciais de água potável da Grande Florianópolis, ainda que, “as três primeiras indústrias pesadas do sul do Estado, já implantadas ou em fase de implantação, como a Usina Térmica Jorge Lacerda da ELETROSUL, ICC (Indústria Carboquímica Catarinense) e a Siderúrgica Catarinense, dependessem dos mananciais existentes.”<sup>41</sup>

Tiveram início durante a gestão da SETMA outras atividades como controle de balneabilidade e com o auxílio de recursos externos, realizou-se neste primeiro momento o levantamento da cobertura vegetal de Santa Catarina (SUDESUL e IBDF) e a prospecção do calcário no Estado (SUDESUL).<sup>42</sup>

Embora estivessem previstas medidas de controle da poluição entre os objetivos da SETMA, essas só vão ter início na FATMA, através de um convênio com a CETESB assinado em 1976.

Antes mesmo da segunda reforma administrativa, denominada “Lei de Compactação Administrativa”, o esvaziamento da secretaria era tamanho, que já se previa sua extinção. Os poucos recursos orçamentários desigualmente divididos com a FATMA, que crescia rapidamente, levaram à transferência de técnicos para a fundação prevendo-se a extinção da secretaria.<sup>43</sup> Esta reforma, que reduziu de 15 para 10 o número de secretarias, não só acenava aos pedidos de contenção de despesas do Governo Federal, como reorganizava as forças de apoio ao Governo Estadual no interior da administração pública. Outros órgãos criados no início do governo como a Secretaria do Trabalho, do setor social, além da própria SETMA foram extintos, transferindo suas atribuições as respectivas fundações, órgãos paraestatais.

Portanto, a primeira estrutura do meio ambiente concebida em 1975 chegou a operar efetivamente durante 22 meses, dos quais 14 com a SETMA e a FATMA atuando conjuntamente. Funcionalmente a extinção da SETMA fora possível porque “a FATMA cresceu muito rapidamente e a SETMA já teria basicamente que ficar como órgão de coordenação. Só que era muito difícil através da SETMA coordenar a FATMA, porque a FATMA era muito dinâmica, estava expandindo muito e aí houve por bem eliminar a SETMA transferindo boa parte das funções à FATMA.”<sup>44</sup>

Extinta a SETMA e o Departamento Estadual de Geografia e Cartografia em abril de 1977, são

<sup>41</sup> FATMA/FEEMA. Plano Diretor da Serra do Tabuleiro. Florianópolis, 1976, p. 8.

<sup>42</sup> SANTA CATARINA. Mensagem ao Poder Legislativo. Antonio Carlos Konder Reis. 1976, p. 167.

<sup>43</sup> Entrevista com ex-funcionário da SETMA, realizada em 23 jul. 1997.

<sup>44</sup> Idaulo José Cunha. Entrevista em 14 jan. 1997.

transferidos à FATMA as atribuições da primeira, com exceção, formalmente, dos estudos de gaseificação do carvão, e o setor de cartografia do DEGC. Funcionalmente a FATMA desloca-se do setor econômico para o setor político do Governo, vinculando-se ao Gabinete do Governador e sendo supervisionada pela Casa Civil.

As dificuldades encontradas na implantação da SETMA tiveram conseqüências sobre a criação e funcionamento da FATMA. Foi instituída e teve seu primeiro estatuto aprovado em 30 de julho de 1975, começando a operar em fevereiro de 1976. A FATMA foi a última das instituições criadas pelo Governo Konder Reis a entrar em operação, quase um ano após o início deste governo. De acordo com o seu primeiro estatuto a FATMA é uma instituição “dotada de personalidade jurídica de direito privado [...] com sede e foro na capital do Estado e jurisdição em todo o território catarinense”<sup>45</sup>.

Inicialmente, a administração da fundação seria realizada por um Conselho Estadual de Tecnologia e Meio Ambiente, um Conselho Diretor e um Conselho Curador. O Conselho Estadual de Tecnologia e Meio Ambiente tinha como membros o Secretário de Tecnologia e Meio Ambiente, o Presidente da Fundação, um representante e um respectivo suplente da Secretaria da Indústria e Comércio, da Secretaria da Agricultura, da Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (FIESC), da Federação do Comércio do Estado de Santa Catarina, da Universidade de Santa Catarina e da Universidade para o Desenvolvimento de Santa Catarina. Prevê ainda o estatuto que todos Conselheiros e suplentes dos órgãos citados deveriam ser nomeados pelo Governador, dentre os indicados em lista triplíce.<sup>46</sup>

Segundo o artigo 12 do mesmo estatuto, competia ao Conselho Estadual de Tecnologia e Meio Ambiente aprovar o Regimento Interno da FATMA, analisar os planos de trabalho “compatibilizando-os, sempre que necessário, à realidade e às necessidades do Estado”, e promover atividades que despertassem o interesses da comunidade para as questões de tecnologia e meio-ambiente. Era previsto, em condições normais, que o Conselho se reunisse a cada 4 (quatro) meses.

O Conselho Diretor, “órgão de administração superior da Fundação”, era formado por um Presidente, um Vice-Presidente, um Diretor Administrativo e um Diretor Técnico, todos de livre nomeação e exoneração do Governador do Estado.

Com as atribuições de acompanhar as movimentações financeiras e de patrimônio da Fundação, o Conselho Curador, tinha como membros um representante do governador, seu presidente; o supervisor das Entidades, à Vice-Governança; e um representante do secretário da SETMA.

Tanto a formação do patrimônio quanto a constituição dos recursos financeiros são consideradas diversas opções, além daquelas realizadas com recursos do próprio Estado. Excluídos estes recursos, algumas das formas de carrear recursos para fundação citadas em seu primeiro estatuto compreendem uma diversidade de fontes entendendo:

---

<sup>45</sup> SANTA CATARINA. Decreto Nº. GGE-663 de 30 de jul. de 1975. Aprova o Estatuto da Fundação de Amparo à Tecnologia e ao Meio Ambiente.

<sup>46</sup> Ibid. art. 10º.

... os móveis e imóveis e direitos, livres de ônus, que lhe forem transferidos e caráter definitivo, por pessoas naturais ou jurídica, privadas ou públicas, nacionais, internacionais ou estrangeiras; as doações, heranças, ou legados de pessoas naturais ou jurídicas, privadas ou públicas nacionais ou estrangeiras; ajudas financeiras de qualquer origem; as contribuições financeiras oriundas de convênios, acordo ou contratos; os saldos de exercícios encerrados; as subvenções, auxílios ou quaisquer contribuições estabelecidas pela União, Estados e Municípios; arrecadação de fundos especiais que proporcionem recursos financeiros para o funcionamento da Fundação; as renda decorrentes da exploração de seus bens ou da prestação de serviços; quaisquer outros recursos que lhe forem destinados.<sup>47</sup>

O quadro de pessoal seria regulamentado pelo Consolidação da Leis Trabalhistas e as contratações, autorizadas pelo Chefe do Poder Executivo.

O seu primeiro estatuto apresentava como finalidades básicas do órgão:

- I - Acompanhar o desenvolvimento tecnológico e executar o projeto específico de defesa e preservação do meio-ambiente;
- II - Promover a integração de ação estadual com a ação dos Governos Federal e Municipais, através de seus organismos especializados, as questões pertinentes à tecnologia e meio-ambiente;
- III - Proceder, a pedido dos interessados, ou por iniciativa da própria, à análise das potencialidades dos recursos naturais existentes no Estado de Santa Catarina com vistas ao seu aproveitamento racional;
- IV - Promover a execução de programas de fixação de barras, de irrigação, de drenagem de regularização e retificação de vazões, de aproveitamento de recursos florestais, de reflorestamento, de criação de reservas florestais, e seu aproveitamento para recreação;
- V - Proceder ao levantamento dos recursos naturais existentes e a realização dos estudos necessários à expansão, dinamização e intensificação dos recursos naturais;
- VI - Manter convênios específicos para atuar no campo educacional como centro de estágios para formação, treinamento e aperfeiçoamento de especialistas em tecnologia e meio-ambiente, como também nas áreas de tecnologia, engenharia rural, construção civil, obras de irrigação, saneamento, abastecimento, e reflorestamento;
- VII - Celebrar contratos, acordos, ajustes, termos de compromisso ou protocolos com pessoas e entidades públicas ou privadas, inclusive estrangeiras, respeitada a legislação em vigor;
- VIII - Desenvolver outras atividades compatíveis com as suas finalidades.<sup>48</sup>

Na divisão das atribuições internas, caberiam ao Diretor Técnico as atribuições relacionadas à área de tecnologia. Sem uma unidade técnica específica, as questões ambientais ficaram sob a responsabilidade do Vice-Presidente.

Tanto na FATMA quanto na SETMA, a definição das principais políticas nas áreas tecnológica e ambiental, beneficiada pelas amplas atribuições, acabou sendo feita pelos principais agentes em função de suas experiências e interesses, fato que contribuiu para impedir a definição segura de uma jurisdição institucional.

<sup>47</sup> Ibid. extraídos dos artigos 4º e 5º.

<sup>48</sup> Ibid. art. 3º.

Com o repasse da execução dos principais projetos da SETMA para FATMA, inclusive com a transferência de técnicos, houve não só um esvaziamento das funções da SETMA, como de recursos financeiros. Do total de recursos governamentais orçados para a secretaria em 1976, 96% pertenciam à FATMA, malgrado o repasse integral desses recursos não fosse assegurado.<sup>49</sup> Como já foi dito, um espaço mais tranqüilo para a realização do projeto do carvão seria arranjado com a criação de uma secretaria extraordinária para Batista Pereira.

### **3. A Tecocracia, o Conservacionismo e a Restrição às Políticas de Controle da Poluição Industrial**

Uma lógica predominantemente tecnocrática imprimida em sua implantação e primeira gestão foi responsável pelo rápido crescimento da FATMA, na medida que alcançava bons resultados na maximização do recursos disponíveis em várias frentes de trabalho, porém sem uma definição objetiva de uma prioridade. O conservacionismo de Raulino Reitz caminhava por fora, de forma quase autônoma, graças ao apoio pessoal do governador. Essas duas tendências predominaram na gestão de Antonio Carlos Konder Reis, reservando tímidos avanços na constituição de um sistema de controle da poluição entre as políticas da SETMA e da FATMA.

A exposição deste item será dividido e duas partes: a descrição das correntes que predominavam na gestão da política ambiental e como expressão destas, uma descrição sintética das principais programas executados. Viu-se necessário a explanação da segunda parte tendo em vista que esta apresentação será útil para uma melhor compreensão da evolução desses temas nos próximos capítulos.

A presença na SETMA, por um lado, do empresário Augusto Batista Pereira, e por outro, do botânico conservacionista Raulino Reitz, como coordenador de Meio Ambiente, contribuiu significativamente e sob diferentes formas para a definição do formato da estrutura e desempenho da FATMA nesta primeira gestão.

Foi Augusto Batista Pereira quem escolheu os primeiros dirigentes da FATMA. Vários fatos levam a crer que tanto Antonio Carlos Konder Reis quanto Augusto Batista Pereira cuidaram para trazer à FATMA quadros tecnicamente competentes para sua implantação, protegendo-a assim, na medida do

---

<sup>49</sup> “Nós até tivemos uma certa dificuldade, eu várias vezes fui a Secretaria da Fazenda, porque quem recebia o dinheiro era SETMA, e não a FATMA. Eles estavam numa situação difícil [...] e às vezes utilizavam parte de nossos recursos, até que um dia eu disse: quero que o dinheiro que é destinado à FATMA chegue à FATMA.” Entrevista com Wilson Lauro Breda em 25 jun. 1996.

possível, de “interferências políticas”.<sup>50</sup>

O primeiro presidente da FATMA foi o economista vindo do área de Planejamento do Banco Regional de Desenvolvimento - BRDE, Idaulo José Cunha. As evidências indicam que não só Idaulo José Cunha, quanto Wilson Lauro Breda<sup>51</sup>, Diretor Administrativo da mesma gestão, até então funcionário do setor financeiro da CELESC, foram convidados por suas qualificações técnicas para implantar a FATMA.

Eu tinha vindo recentemente da Diretoria de Planejamento da SUDESUL [Superintendência de Desenvolvimento Econômico da Região Sul], e antes eu tinha vindo do banco [BRDE], eu estava trabalhando num projeto com uma equipe, para estabelecer as bases do que depois se transformou no Sistema Brasileiro de Assistência Gerencial. Então eu vinha de projetos onde exigia visão global, não visão especializada. Então embora tenha feito vários cursos, inclusive com técnicos nossos, para aprender, e tenha lido muito sobre controle ambiental, e sobre essa parte de levantamento das fontes poluentes e tudo o mais, eu fui escolhido, acho, por ser um técnico com visão de conjunto. Visão global. Alguém escolheu, nem sei porque que eu fui escolhido. Eu era sempre cogitado para várias funções, e nessa época também tinha sido cogitado para várias funções embora não tivesse ligação política nenhuma, e nem conhecesse o Konder Reis. Nem o Konder Reis e nem o secretário.<sup>52</sup>

Como declarou o governador Antonio Carlos Konder Reis em certa oportunidade, todo quadro dirigente inicial da FATMA era técnico com exceção, do vice-presidente. Durante os primeiros meses de funcionamento da FATMA este cargo foi ocupado, pelo médico ginecologista da cidade de Mafra, Edmond Saliba.<sup>53</sup> Edmond Saliba retornaria à FATMA no final do Governo Bornhausen, desta vez, como superintendente da FATMA, em mandato “tampão”, em substituição a Eduardo Santos Lins, candidato a deputado estadual no pleito de 1982.

Idaulo José Cunha, liderava uma das duas correntes que existiram na primeira gestão da FATMA, designada por ele de “gestão ambiental”. Esta corrente advogava uma preocupação dos problemas ambientais, em contraposição à corrente conservacionista, “mais ampla”. Especificamente, com relação às unidades de conservação criadas, foco de grandes e insolúveis conflitos, ao contrário dos

---

<sup>50</sup> A esse respeito é ilustrativa a afirmação de Idaulo José Cunha sobre a escolha dos primeiros quadros de pessoal: “Eles vieram da Secretaria de Desenvolvimento ou da Secretaria de Tecnologia, que já era a sucessora, ou do Departamento Estadual de Cartografia. Ocorreram um ou dois concursos, onde, aí sim, nós completamos o quadro naquele momento, que o concurso foi realmente pra valer. Não houve manipulação, não houve acolhimento de pedidos políticos e o próprio governador não fez pedidos. Me deixou livre, e toda a administração. Foi uma das questões que nós tínhamos colocado. Uma figura importante em tudo isso, não pela ação direta, mas pela proteção, e pelo apoio que deu, foi o engenheiro Augusto Batista Pereira, que foi convidado pelo governador para ser secretário de Tecnologia e Meio Ambiente, a quem eu não conhecia, e que foi a pessoa que me convidou. E ele era uma espécie de barreira a toda influência política, no sentido negativo, dentro da FATMA. Então nós talvez tenhamos sido um dos poucos órgãos onde pedidos, solicitações ficavam à margem. Não prejudicavam de forma substantiva a gestão e a implantação do órgão.”

<sup>51</sup> Ao descrever como foi “convidado” para trabalhar na implantação da FATMA, afirma Wilson Lauro Breda (op. cit.), que também não conhecia o secretário Idaulo Cunha “Fui quase por imposição para lá [FATMA]”.

<sup>52</sup> Entrevista com Idaulo J. Cunha, em 14 jan. 1997.

<sup>53</sup> Pode-se ter uma idéia sobre o entendimento da diferença entre o “cargo político” e “cargo técnico”, e seu enquadramento neste período na FATMA, pela fala de um ex-diretor da instituição: “Para nós era o fim do mundo, era um médico de Mafra, Edmond Saliba, no começo. Nos incomodou porque ele não estava aqui, ele não vinha aqui. [...] Ele queria que tivesse um gabinete, uma secretária, um carro fosse apanhá-lo lá em Mafra e trazê-lo e depois levá-lo a cada 15 dias, 20 dias. [...] imaginava que devia ser uma maneira de ter alguém político dentro da FATMA. Viamos que todos ali éramos técnicos independentes de cor política. Ele, o Saliba, fazia parte do diretório da ARENA, foi candidato a prefeito de Mafra e a deputado estadual. Então, a gente sabia que era político.” Edmond Saliba foi afastado da vice-presidência da FATMA três meses após a sua posse por pressões do grupo tecnocrata. Entrevista ao autor.



conservacionistas, preocupados mais com a preservação de matas, animais e pássaros, “precisávamos considerar os problemas sociais, problemas legais, como os problemas de gestão propriamente dita, com demarcação”.<sup>54</sup>

Pode-se notar no primeiro plano de ação da instituição, uma melhor definição da abordagem tecnocrática dos problemas ambientais na primeira gestão da FATMA. No subtítulo “Realidade e Perspectivas do Sistema Econômico Estadual” deste plano afirma-se que:

O desenvolvimento da economia catarinense, revelado pelos indicadores demográficos e econômicos, está determinando impactos sobre o meio físico e exigindo a aplicação, nas atividades econômicas industriais, de tecnologias mais adequadas mais modernas e mais competitivas. [...] a produção industrial no período 1970 a 1980 elevar-se-á em 120%, cabendo às indústrias dinâmicas como a metal-mecânica, papel fundamental nesses resultados, pois quase triplicarão os volumes de produção registrados em 1970. [...] as [microrregiões] que compõe o Sul do Estado deverão se beneficiar com os impactos positivos a serem causados pelos empreendimentos da ICC [Indústria Carboquímica Catarinense] e siderurgia. Urge, pois, a organização dessas áreas e a orientação aos novos investimentos privados, que para lá estão fluindo maciçamente, para evitar situações futuras em que as medidas corretivas, visando a recuperação do meio ambiente, se tornem por demais onerosas e que a infra-estrutura regional seja insuficiente e a tecnologia da produção não proporcione uma rentabilidade adequada ao capital e aos demais fatores de produção.<sup>55</sup>

A corrente liderada por Raulino Reitz, a “conservacionista”, concentrava seus esforços na criação de unidades de conservação, pesquisa, levantamentos e restauração da flora e fauna catarinenses. Grande parte das querelas ocorriam através das disputas pela alocação de escassos recursos entre os demais e crescentes projetos abraçados pela FATMA nesta gestão.

Com o afastamento de Edmond Saliba, Raulino Reitz é convidado por Idaulo José Cunha para ocupar o cargo de vice-presidente da FATMA, com o objetivo de evitar as disputas jurisdicionais e de recursos entre a FATMA e o então Coordenador para Assuntos de Meio Ambiente da SETMA.<sup>56</sup>

Reitz gozava de grande prestígio junto a Antonio Carlos Konder Reis, o que lhe garantia uma certa preferência na realização de seus projetos conservacionistas. O maior deles, também “menina dos olhos do Governador”<sup>57</sup>, foi a criação do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro, antes mesmo da FATMA iniciar suas atividades, daí porque alguns dos entrevistados, considerando tal prestígio de Raulino Reitz, acreditarem que a FATMA tenha sido criada para implantar o parque. Contribuiu também para este entendimento, o grande esforço e desgaste da instituição durante os primeiros anos para tentar implantar o parque, ainda hoje, como se verá adiante, em situação quase inalterada.

As políticas desenvolvidas nesta primeira gestão das instituições ambientais estaduais, de uma maneira geral, podem ser entendidas a partir de duas ordens de razões formadoras da agenda política.

Uma primeira ordem, constituía-se de projetos individuais e de setores identificados em grande medida com as orientações políticas e econômicas do Governo Konder Reis, recepcionadas pela fração

<sup>54</sup> Idaulo José Cunha, op. cit.

<sup>55</sup> FATMA. Plano de Ação. Florianópolis, 1976. p. 3-5.

<sup>56</sup> Idaulo J. Cunha. Op. cit.

<sup>57</sup> Entrevista com ex-diretor da FATMA.

qualquer referência a impactos ambientais dos setores beneficiados.<sup>62</sup> A FATMA intermediava esses projetos, quase que, na maioria dos casos, terceirizando a oferta e prestação de serviços tecnológicos. A capacidade de realização e ampliação das atividades da FATMA na setor de fomento tecnológico, eram totalmente dependentes de instituições federais e de outros estados.<sup>63</sup>

Os projetos ligados à implantação de usinas siderúrgica e de gaseificação do carvão tinham como objetivo básico a produção de subsídios técnicos para criar as condições políticas como meio de influenciar o processo decisório das autoridades federais. Com Augusto Batista Pereira à frente da instituição, o conteúdo da maioria dos estudos tinha como preocupação o levantamento do volume de oferta e, principalmente, as demandas reais e potenciais, para o carvão-vapor. Estudos sobre “Consumo industrial de óleos combustíveis e sua equivalência com gás de carvão em Santa Catarina”, “O mercado de óleos combustíveis e lenha, a fim de investigar a possibilidade de sua substituição pelo gás de carvão”, e “Seleção das técnicas de amostragem do carvão”, são alguns exemplos desta linha de ação.

Uma ação de menor representatividade entre as políticas de caráter positivo do período de 1975 a 1979, foi o Projeto de Valorização dos Recursos Minerais. Dois estudos de reconhecimento geológico com levantamento do potencial econômico foram realizados com o caulim na região de Campo Alegre, para uso das indústrias cerâmicas catarinenses, e com o calcário na região de Domo de Lages, em convênio com a CIMENVALE - Mineração e Cimento Vale do Itajaí S. A., para o uso como corretivo de solos.

### **3. 2. O Conservacionismo e o Controle da Poluição Industrial como Respostas às Demandas Insurgentes**

Os programas ambientais que receberam atenção do governo Antonio Carlos Konder Reis podem ser classificados como aqueles relacionados a controle da poluição e aqueles de cunho conservacionista, com notória ênfase nestes. Embora recomendadas como prioridades no II PND, as políticas de controle da poluição não foram projeto de nenhum dos agentes, alcançando a notoriedade pública antes pelas manifestações progressivas e isoladas de demandas insurgentes, em germinação neste período.

Na SETMA e na FATMA, as políticas ambientais desenvolvidas nesse governo, para efeitos de apresentação serão divididas em Conservacionistas, Controle da Poluição das Águas Balneárias, Controle da

---

<sup>62</sup> Seguem como os mais importantes projetos executados na fase de “órgão de fomento tecnológico” da FATMA: - Avaliação, Apoio e Desenvolvimento da Indústria Têxtil no Estado de Santa Catarina - convênio FATMA, Instituto de Pesquisas Tecnológicas/ CETEX; e Diagnóstico do Complexo Metal-Mecânico do Estado com o objetivo de manter a competitividade desses setores industriais; - Apoio aos Estudos de Gaseificação do Carvão Vapor em Santa Catarina para Siderúrgica Sul Catarinense (convênio Superintendência para o Desenvolvimento da Região Sul - SUDESUL, Governo do Estado, Banco Regional de Desenvolvimento Econômico - BRDE) e Programa de Controle da Qualidade no Setor Mobiliário e implantação do Centro da Indústria do Mobiliário de São Bento do Sul (Universidade de São Paulo, Instituto de Pesquisas Tecnológicas), visando o aumento da produtividade e a elevação da qualidade do produto para fins de exportação, e no caso do primeiro, expandir o consumo do carvão-vapor.

<sup>63</sup> Neste processo foram importantes na transferência de suporte técnico e financeiro a Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP do Banco do Brasil, FUNTEC do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE, Instituto de Pesquisas Tecnológicas da Universidade de São Paulo.

## Poluição do Carvão no Sul e Controle da Poluição Industrial.

### 3. 2. 1. Conservacionismo

Das correntes ecologistas, o conservacionismo ou o preservacionismo tendem a ser aquelas com maiores vínculos de cooperação com o Estado, em parte, por uma relativa facilidade de seus projetos “moderados” serem canalizados no interior do sistema político, pelo menos em suas fases iniciais.<sup>64</sup> Num sentido estrito, os conservacionistas, engajam-se politicamente na defesa de ecossistemas ameaçados de extinção e na utilização racional dos recursos naturais, medidas essas que para o período em estudo apresentavam um baixo custo político e financeiro e consideráveis retorno de legitimidade política.

Embora, mesmo que retoricamente, o Governo brasileiro tivesse como sinônimo de política ambiental o controle da poluição e o conservacionismo restrito,<sup>65</sup> predominou no estado catarinense a segunda orientação como principal conteúdo do discurso ambiental estatal durante os primeiros governos.

Lideradas por Raulino Reitz, as ações de conservação, manutenção e recuperação de ecossistemas da flora e fauna catarinense, conseguiram o maior avanço na área ambiental, chegando a ser a principal referência do primeiro período da política ambiental no estado. Essas ações fizeram-se sentir pela relativa ênfase na criação de unidades de conservação estaduais, pesquisas de ecossistemas específicos, nas campanhas de educação ambiental e mesmo na orientação das primeiras experiências da FATMA de fiscalização e deslocamento geográfico do órgão em direção ao interior do estado.

Todas as unidades de conservação estaduais foram criadas no período de 1975 a 1983 sob a influência direta de Raulino Reitz. Foi ele quem elaborou as propostas, justificativas e anteprojetos para a criação do Parque Estadual da Serra Tabuleiro em 1975, Reserva Biológica Estadual de Sassafrás em 1977, Parque Estadual da Serra Furada e Reserva Biológica da Canela Preta em 1980, Reserva Biológica Estadual de Aguaí em 1983.

Deve-se chamar atenção ainda, quanto à evidência das políticas conservacionistas neste período, para o grande número de propostas, na maior parte não efetivadas, de ampliação do número de unidades de conservação estaduais. Esta proposta de ampliação se dava, tanto através da criação de novas áreas, como por transferência de unidades de conservação municipais e federais para o controle da FATMA.<sup>66</sup>

Nas justificativas para criação destacaram-se tanto razões de ordem protecionistas de espécies

---

<sup>64</sup> Sobre a relação entre conservacionistas e o poder político no Brasil, vale resgatar a experiência de Paulo Nogueira Neto à frente da Secretaria Especial de Meio Ambiente - SEMA. Paulo Nogueira Neto, fundador de uma entidade civil conservacionista na década de 50, presidiu por 12 anos, 1973-1986, a SEMA, órgão marginal do Ministério do Interior durante o regime militar. Ver sobre as políticas desse período na nota seguinte.

<sup>65</sup> Durante a existência da Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, suas diretrizes políticas básicas concentraram-se na criação de Unidades de Conservação e reportarias estabelecendo parâmetros de qualidade para os recursos naturais. Como conclui ASSIS, a estratégia desse órgão, considerada a forma como foram aplicados esses instrumentos, era a minimização das externalidades negativas das ações de desenvolvimento econômicas. ASSIS, Roberto de. *Meio ambiente e políticas públicas*. Trabalho apresentado à Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias no Evento “Diretrizes de Ação para o Meio Ambiente do Brasil”, mimeo. 1992. p. 13.

<sup>66</sup> Para um exemplo disso, ver referências em SANTA CATARINA. Mensagem ao Poder legislativo. Antonio Carlos Konder Reis. Florianópolis, 1978, p. 904-907.

da flora de considerável valor econômico em risco de extinção (como o sassáfras e a canela preta), como a proteção de mananciais da água potável de centros urbanos e industriais, caso da Serra do Tabuleiro, influente ecossistema na regularização do fluxo de água das Bacias dos rios Cubatão e Capivari.

Foi por influência das ações conservacionistas que a FATMA se deslocou pela primeira vez para os centros urbano-industriais localizados no interior do estado. Isto ocorreu por ocasião da assinatura de um convênio entre Governo do Estado e Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal - IBDF, onde lhe coube a atribuição de fiscalização do desmatamento em todo território estadual. Com esse fim foram criados escritórios denominados Serviço de Conservação da Natureza - SECON nas principais regiões do estado.<sup>67</sup>

Este convênio previa, na íntegra, a transferência para o Governo Estadual das atribuições de apoio ao reflorestamento e à fiscalização das agressões à flora e fauna. Embora os objetivos iniciais da FATMA contemplassem a área de reflorestamento, estas ficaram sob a jurisdição da Coordenação de Atividade Econômicas dos Recursos Naturais - CONATE, unidade pertencente à estrutura da Secretaria da Agricultura, do Abastecimento e da Irrigação dirigida por Victor Fontana, um dos proprietários do grupo agroindustrial SADIA, sediado na região Oeste do Estado.

### 3. 2. 1. 1. O Avanço do Reflorestamento: um Limite às Intenções Conservacionistas da FATMA

Tem-se aqui um exemplo dos choques entre as funções da FATMA e de outros órgãos do Estado, os quais ilustram as disputas intraburocráticas pelo domínio de áreas de influências e recursos de poder na realização de interesses contraditórios que se manifestam no aparelho estatal.

A formação do setor de papel e celulose de Santa Catarina, entre as décadas de 50 e 70, estava situado principalmente entre as regiões do Planalto de Lages e Planalto Norte. As vantagens de localização ecológica para o reflorestamento com espécies exóticas, o preço da terra, e o aproveitamento hidrelétrico a baixo custo, trouxeram para a região grandes grupos nacionais e multinacionais. Duas empresas são geralmente apresentadas como marco da formação desse setor industrial em Santa Catarina: a Olinkraft Papel e Celulose S. A., e a Celulose e Papel Catarinense S. A., à época ambas localizadas no município de Lages.<sup>68</sup>

A criação do IBDF em 1967, foi o marco de uma nova etapa de incentivos ao setor de madeira, papel e celulose. As mudanças político-administrativas desse período no setor com a centralização em um único órgão da política para a madeira eram motivadas pela “crise mundial do papel”, e das previsões de esgotamento dessa matéria prima diante do aumento da produção almejado. As ações estatais nesse

<sup>67</sup> No ano de 1978 foram instaladas sete inspetorias nas regiões da Grande Florianópolis (capital), Parque da Serra do Tabuleiro, Planalto (Curitibanos), Sul (Urussanga), Norte (Joinville), Vale do Itajaí (Blumenau) e Oeste do Estado (Chapecó).

<sup>68</sup> Após a atividade pioneira da Primo Tedesco em Caçador (1937), entre 1955 e 1960 os grupos Hering e Bornhausen montaram às margens do rio Canoas, na área rural de Lages, a segunda unidade da Fábrica de Papel Itajaí, cuja sede era na cidade do mesmo nome. O excessivo endividamento levou à venda da unidade de Lages ao Grupo Olinkraft (EUA). O início das operações da Papel e Celulose Catarinense em 1969 foi resultado de investimentos de aproximadamente 27 milhões de dólares, com a participação de várias empresas nacionais e internacionais, lideradas pelo maior grupo nacional do ramo de celulose e papel, a Klabin.

sentido estavam consubstanciadas no Plano Nacional de Papel e Celulose lançado no início da década de 70.

Mais importante porém para a aceleração das atividades de reflorestamento por parte do setor produtivo foi a aprovação do Decreto Nº 5.106 de 02 de setembro de 1966 que regulamentou a concessão de incentivos fiscais a empreendimentos florestais. Esses incentivos permitiam que o secretário Vitor Fontana definisse em 1975 como meta aumentar em mais de 700% a produção estadual de papel e celulose em dez anos.<sup>69</sup>

Essas metas contavam ainda com a complementação de recursos federais através da Secretaria da Agricultura, do Abastecimento e da Irrigação, promovendo esta para tanto, a divisão do território estadual em “Distritos Florestais”. Esta ação gerava ao mesmo tempo, a delimitação vantajosa de espaços para a exploração madeireira e a limitação do avanço conservacionista na criação de unidades estaduais de conservação.

Os “Distritos Florestais” estabeleciam critérios de ordenamento do espaço físico quanto aos usos das florestas, loteando o território catarinense em três subdistritos: o Subdistrito Florestal Celulósico, o Subdistrito Florestal Energético e as Florestas de Preservação. O objetivo dessa medida era “agregar os setores florestal e papel e celulose, através da formação de distritos florestais com o intuito de garantir o suprimento de matéria prima florestal em condições econômicas e competitivas.”<sup>70</sup>

A divisão do estado em distritos era também um pré-requisito para que os estados recebessem recursos federais, alocados no Plano Nacional de Papel e Celulose. O FISEP Florestamento, também conhecido como “Fundão”, tinha um orçamento para 1975 de um bilhão e meio de cruzeiros, dos quais inicialmente Santa Catarina participaria em 9% através da sua Secretaria da Agricultura.<sup>71</sup>

Embora não seja objetivo deste trabalho a análise destas políticas especificamente, deve-se notar na criação dos distritos, o favorecimento do setor madeireiro, localizado principalmente nas regiões do planalto e oeste catarinense. Como se percebe na Figura 2, estas regiões, como também, parte das regiões litorâneas, foram asseguradas à exploração da madeira para fins de reflorestamento ou consumo energético. Às Florestas de Preservação foram destinadas áreas onde se localizam as maiores declividades, caso da Serra Geral e da Serra do Mar. Corroboram com essas afirmações a disposição, visível também no referido mapa, de todas reservas e parques estaduais concentrando-se na porção leste do Estado, grande parte limitofes com o Planalto e, portanto, de difícil acesso. Uma exceção é o Parque da Serra do Tabuleiro, localizado em vasta região na faixa litorânea e cuja posição, destoante das demais unidades, parece só ter sido possível por ter sido criado em 1975, antes da definição dos Distritos Florestais em 1977. A situação atual do parque, como o foco intenso de conflitos em torno das tentativas de sua implantação, principalmente com o setor madeireiro, demove de imediato a afirmativa de que o fato de o mesmo ter sido criado antes da definição dos distritos, e mesmo protegido por essa medida,

---

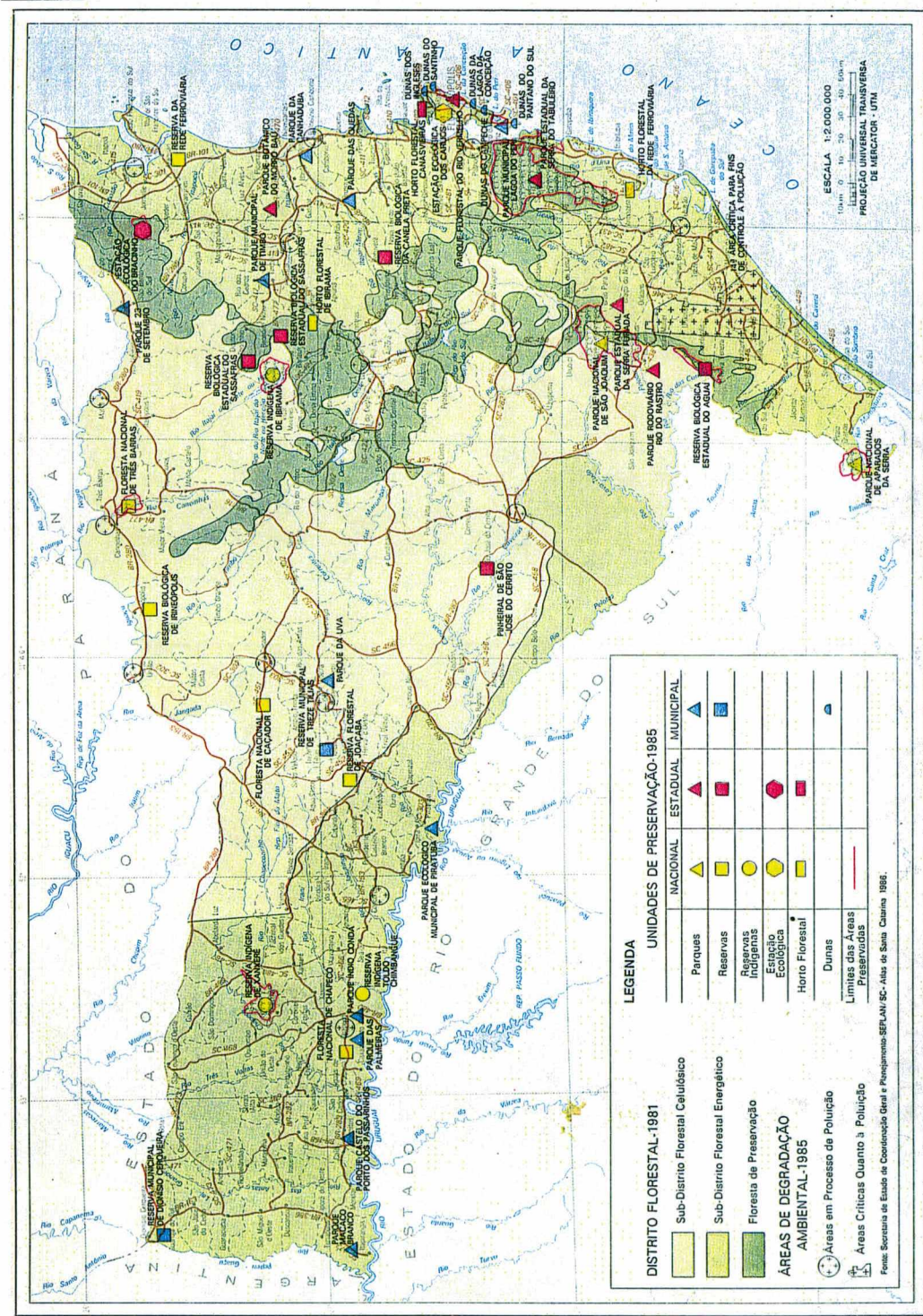
<sup>69</sup> O Estado. Reflorestamento: um importante papel. Florianópolis. 18 out. 1975. p.21.

<sup>70</sup> Id.

<sup>71</sup> Id.



FIGURA 2 – DISTRITOS FLORESTAIS – SANTA CATARINA



Fonte: SANTA CATARINA. Atlas escolar de Santa Catarina. Rio de Janeiro, Aerofoto Cruzeiro, 1991.

tenha garantido resultados significativos para a sua implantação e manutenção.<sup>72</sup>

Conflituosamente, a FATMA deveria fiscalizar as atividades que o próprio governo através de outros órgãos se encarregava de fomentar. Entretanto, isso se resolveu com a velha prática de inviabilizar qualquer fiscalização enérgica impossibilitada pelo número reduzido de fiscais e os poucos recursos alocados nessas atividades. Além do alto nível de conflitos que envolvem essas atribuições, dos recursos repassados pelo convênio, a menor parte era para as despesas com fiscalização. Foram transferidos para a FATMA em 1978, primeiro ano de vigência do convênio, 13,17% dos recursos repassados para a Secretaria de Agricultura pelo IBDF.<sup>73</sup>

Para suprir a falta de fiscais foi autorizado o estabelecimento do papel dos “Voluntários Fiscais”, pessoas da comunidade treinadas pela FATMA para atuarem fiscalizando as agressões à fauna e à flora.

Além do mais, por força do convênio com o IBDF e, principalmente pela disposição do governo, os SECONs deveriam se restringir à aplicação do Código Florestal e da Lei de Proteção à Fauna, não cabendo o controle de outros tipos de problemas ambientais como a poluição industrial, por exemplo. De fato, o caráter dos SECONs, pode ser visto como uma primeira mostra da intenção política de dar um caráter meramente formal as políticas de controle da poluição, inibindo-se qualquer forma de ação fiscalizadora. Como ficará claro nos próximos capítulos, sob diferentes formas e graus esta tendência se mostrará freqüente na política ambiental, para todos as áreas sob jurisdição da FATMA.

### 3. 2. 2. Balneabilidade

Dessas três áreas a poluição dos balneários foi a que teve atenção mais específica e prática nesse Governo. O controle da balneabilidade prevê o monitoramento periódico, fiscalização, sinalização e a adoção de medidas corretivas e preventivas, que ao longo dos primeiros anos foram se estendendo para os principais balneários do estado.<sup>74</sup>

O controle da balneabilidade diz respeito ao acompanhamento e informação ao público dos níveis de poluição das águas balneárias, inicialmente, dos principais pólos turísticos do estado. Esse acompanhamento, quase sempre limitado apenas ao levantamento das condições das águas, e nem sempre comunicado, teve início no começo da década de 70, precariamente realizado pela Secretaria Estadual de Saúde. O controle da qualidade das águas balneárias, com o crescimento da atividade turística no estado,

---

<sup>72</sup> Entre terras desapropriadas e devolutas apenas 25% dos 87.000 ha foram regularizados até 1995. Falta de recursos, complicações jurídicas, a extensão do parque, proprietários de baixa renda e o *lobby* de madeireiros da região, há 20 anos têm justificado a não implementação do Parque da Serra do Tabuleiro, o principal manancial da região da Grande Florianópolis. MASSIGNAN, S. *Política Ambiental em Santa Catarina: 1975 a 1994*. Dissertação de Mestrado. UFSC. Florianópolis, 1995. p. 139.

<sup>73</sup> SANTA CATARINA. Mensagem à Assembléia Legislativa. Jorge Konder Bornhausen. Florianópolis, 1979. p. 138-139.

<sup>74</sup> A ampliação do controle da poluição de balneários na primeira gestão da FATMA pode ser observada nos documentos: Projeto Balneabilidade Levantamento e Classificação Sanitárias dos Balneários localizados nas Baías Norte e Sul de Florianópolis, 1976; Levantamento e Classificação Sanitária dos Balneários da Ilha de Santa Catarina e do Sul do Estado, 1977; Projeto de Prevenção e Controle da Poluição das Águas Balneárias, 1978.

passaria a ser uma das principais relações da FATMA com os habitantes litorâneos durante o período de alta estação, o que de certa maneira tem garantido uma relativa continuidade desta política. As primeiras ações da SETMA nesse sentido ocorreram através de acordos e convênios para levantamento e controle da poluição das praias, áreas balneárias e orla litorânea do Estado que começavam a ameaçar a promissora atividade de turismo.

A divulgação pública da qualidade das águas, é ainda hoje uma ação muito polêmica diante do baixo nível de existência de sistemas de captação e tratamento de esgotos e dos interesses comerciais de setores ligados a atividade turística no estado. Assim, diante da baixa prioridade de resolução dos problemas sanitários, a divulgação de informações sobre a qualidade da água tende a não interessar a segurança de setores comerciais e imobiliários, e do próprio governo do estado, especificamente à CASAN, órgão responsável pelo saneamento básico no estado.

A não resolução satisfatória dos problemas de saneamento básico, o que ultrapassa o raio de ação político da FATMA envolvendo outras áreas governamentais, acaba também reduzindo essas ações a monitoramento e divulgação periódica da qualidade das águas e ao atendimento de denúncias pontuais.<sup>75</sup> Tem-se aqui mais uma limite estrutural encontrado pelas políticas ambientais que é própria constituição e divisão do trabalho no interior do aparato tecnocrático, um obstáculo ao caráter “multiáreas” dos problemas ambientais. O nível de envolvimento da FATMA em ações de maior envergadura nessa área dependerá do *status* do órgão em cada governo e o nível da ameaça que representam à economia local e ao poder político. Um exemplo disso foi quando em 1976 a FATMA com apoio do Governador Konder Reis, coordenou os trabalhos emergenciais de tratamento de esgoto domésticos em Balneário Camboriú. Com a atividade econômica quase totalmente baseada na atividade turística, ameaçada de se perder grandes efetivos turísticos, construiu-se uma lagoa de estabilização de esgotos na cidade, envolvendo a CASAN, prefeituras e empresários, com recursos orçamentários e extra-orçamentários.<sup>76</sup> Esse acontecimento deve confirmar a premissa de que medidas de controle ambiental tendem a se efetivar preferencialmente atendendo a possíveis crises dos setores econômicos e só dificilmente através da FATMA.

O que se observará ao longo dos próximos governos é que cada vez tomou-se menos provável que tais “problemas emergenciais” relacionados aos recursos hídricos sejam resolvidos pela FATMA, mas pela CASAN. Posteriormente, como se verá, esta empresa além de seu maior porte e *status* político, detém meios de resolução de tais crises com menor grau de conflito, adotando tecnologias convencionais e fontes de recursos mais apropriadas do que a FATMA.

---

<sup>75</sup> Ver mais em ALVES, Vicente. R. *A efetividade na gestão do meio ambiente: o caso do município de Florianópolis*. Dissertação de Mestrado. UFSC. Florianópolis, 1995.

<sup>76</sup> Parte dos recursos orçamentários utilizados na obra foi formada por valor que deveria ser naquele ano alocado na indenização de proprietários de terras localizadas no Parque da Serra do Tabuleiro. Ex-superintendente adjunto da FATMA. Op. cit.



### 3. 2. 3. Poluição Carbonífera

Os impactos ambientais resultantes diretos da atividade carbonífera se estendem sobre as bacias dos rios Tubarão, Urussanga e Araranguá. Eleito como prioridade no controle da poluição, as primeiras abordagens desse sério problema foram as tentativas de quantificação e qualificação do mesmo. O primeiro trabalho nesse sentido foi resultado de um acordo com Universidade Federal do Rio Grande do Sul, quando esta se ofereceu para realizar uma avaliação do impacto ecológico da mineração na região, quase sem nenhum custo para a FATMA<sup>77</sup>.

O resultado dessa avaliação serviria de subsídio para a formulação do Projeto de Prevenção e Controle da Poluição do Sul, com o propósito de aprofundar o conhecimento do impacto da mineração sobre o ambiente local, com apoio financeiro e institucional da SEMA e SUDESUL.

A não aplicação das leis existentes para controlar a poluição do setor carbonífero, promovida em grande parte por empresas públicas e empresas privadas, era compensada com a realização de acordos com órgãos federais para a liberação de recursos financeiros para estudos, que em geral não ultrapassaram nesse governo a diagnósticos e declarações de boas intenções.

É preciso lembrar que ao mesmo tempo a SETMA e a FATMA, durante o Governo Konder Reis, incentivavam políticas de expansão do uso do carvão e, contraditoriamente, detinham a função de controlar os impactos ambientais dessa atividade. Este apenas um exemplo da contradição central que constituiu a gestão dos recursos naturais efetuada pelo Estado Capitalista. Geralmente as funções positivas dessa gestão encontram-se espalhadas pela maioria dos setores da administração pública.

### 3. 2. 4. Controle da Poluição Industrial Hídrica

É possível que se considere a área de controle da poluição industrial em Santa Catarina o mais complexo dos três tipos de poluição, haja vista a diversidade e quantidade de atividades econômicas industriais localizadas nas várias regiões do estado. A grande porção da população atingida pelos efeitos desse tipo de poluição, principalmente pela contaminação de mananciais, torna-a a maior fonte de conflitos ambientais para o Estado. Em grande medida, por estas condições, essa área requereu mais atenção em sua estruturação na primeira gestão FATMA, embora os estudos e levantamentos realizados em quase nada foram aplicados nesta gestão, sendo mais úteis para as gestões seguintes. Os conflitos em torno do controle de fontes industriais de poluição, tiveram sua importância representada na especialização da FATMA nesse tipo de política ao longo dos governos seguintes, impingidos que foram a dar alguma resposta a tais problemas.

Na área de Controle da Poluição Industrial, o objetivo central era a estruturação de um sistema de medidas preventivas e, secundariamente, corretivas, estritamente voltadas para a poluição hídrica. A primeira providência, que interessava a todas atividades de controle da poluição, mas principalmente para esta, foi a assinatura com a CETESB de um contrato para a implantação e operação de um Sistema de Prevenção e

---

<sup>77</sup> Id.

Controle da Poluição no Estado. A consultoria técnica de uma experiente organização ambiental, pelo menos em termos de domínio teórico-metodológico, dava à FATMA importantes elementos de um suporte institucional e administrativo para o controle da poluição, tentando assim superar as deficiências de um órgão tão recente quanto frágil.<sup>78</sup>

De fato, embora os primeiros resultados desse contrato se mostrassem num relativamente breve espaço de tempo, a estruturação de política de controle da poluição não chegou a se efetivar neste governo. Através deste contrato, e outros com o mesmo objetivo, assinados com a FEEMA, os primeiros levantamentos e estudos sobre a qualidade das águas das principais bacias catarinenses, serviriam posteriormente, e gradualmente, de subsídios para a constituição de um sistema de controle da poluição.<sup>79</sup>

Além desses estudos e diagnósticos, que de resto assinalaram a gravidade da contaminação em várias bacias, a CETESB apresentou uma proposta de legislação específica para o controle da poluição industrial hídrica aprovada e discutida no âmbito da instituição em 1977. Esta proposta, no formato de anteprojeto de lei, apresentava o Sistema de Licenciamento de Atividade Poluidora - SLAP, recurso já em uso nos principais estados industrializados e proposto pelo Governo Federal no II PND, como principal instrumento de controle da poluição. Uma proposta nesse sentido seria aprovada somente em 1980.

Por outro lado, tentou-se aumentar o leque de medidas preventivas e a capacidade institucional da FATMA através de acordos interinstitucionais que viabilizassem a operacionalização do Sistema de Controle da Poluição.

O acordo entre o Sistema CODESC (Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina) e a FATMA foi uma das principais ações nesse sentido. Durante o Governo Konder Reis, a CODESC, dirigida por seu primo e candidato a governador do estado, Jorge Konder Bornhausen, concentrou grande poder no interior da máquina pública, na medida em que tinha as prerrogativas de coordenar todo o sistema financeiro público estadual. Encontravam-se vinculados ao Sistema CODESC, o Banco Regional de Desenvolvimento Econômico - BRDE, o Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina - BADESC, Banco do Estado de Santa Catarina - BESC.

O acordo proposto pela FATMA, de cunho preventivo à poluição industrial, condicionava a liberação de financiamentos pelas unidades vinculadas ao sistema CODESC, ao atendimento de exigências de natureza ambiental definidas pela FATMA. Este processo se referia apenas aos projetos de criação ou de expansão de unidades industriais tomadoras de financiamentos do Sistema CODESC, que deveriam a partir

---

<sup>78</sup> O "pacote" de medidas compreendia: a) a classificação dos recursos hídricos do Estado; b) a elaboração de um projeto de legislação especializado; c) o treinamento de pessoal; d) o cadastramento e a avaliação das atividades poluentes; e) o equacionamento teórico dos principais problemas de poluição constatados; e f) o estudo de viabilidade de implantação de um laboratório central de controle da poluição.

<sup>79</sup> Alguns dos importantes estudos e levantamentos desta fase "tecnocrática" da FATMA em conjunto com a CETESB e FEEMA, sobretudo a primeira, foram: a) Estudos: "Administração de Recursos Hídricos do Estado de Santa Catarina" - CETESB/1977; "Repasse de Tecnologia e Poluição Industrial Hídrica" FEEMA/1976-1978; "Controle da Poluição das Águas - Diretrizes" - CETESB/1977; "Proposta de uma Política de Taxação para Despejos Industriais Dispostos Conjuntamente com Esgotos Domésticos" - CETESB/1977; b) Levantamentos/ Diagnósticos: Identificação e estimação de cargas poluidoras de fontes industriais nas bacias dos rios Itajaí, Iguaçu, Itapocu, Tubarão, Uruguai e Cachoeira-Cubatão - CETESB/1977; Levantamento de dados para o enquadramento dos cursos de água do Estado com base em normas definidas pela Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA - CETESB/1976-1977. FATMA. Relatório de Atividade. 1977 e 1978.

de então, ter seus projetos analisados pela FATMA para receber a licença prévia de operações. O “convênio entre a FATMA e o Sistema CODESC sobre o controle da poluição” foi aprovado pelo Conselho de Administração da CODESC em 03 de julho de 1978, restando apenas o estabelecimento de sua operacionalização. Em 06 de dezembro do mesmo ano este conselho resolve encaminhar, através da Presidência da CODESC, a proposta de operacionalização do convênio para exame do governador eleito, Jorge Konder Bornhausen.<sup>80</sup>

Este convênio só volta à tona quase três anos depois, em agosto de 1981, após a regulamentação da legislação estadual do meio ambiente sob o título “Estabelecimento de normas de concessão de crédito para instalação e expansão de atividades empresariais sujeitas à licença ambiental prévia”. A resolução, aprovada por força da nova lei que garantia aos órgãos ambientais tal prerrogativa, afirmava:

1. A concessão de crédito de longo prazo a atividades empresariais, inseridas na listagem da atividades consideradas potencialmente causadoras de degradação ambiental, [...], à condicionada a manifestação prévias da FUNDAÇÃO DE AMPARO À TECNOLOGIA E MEIO AMBIENTE - FATMA. [...]. 2- As empresas do Sistema CODESC se articularão com a Superintendência de Defesa ambiental e com a Fundação de Amparo à Tecnologia e ao Meio Ambiente, com vistas ao cumprimento do disposto nesta Resolução [...].<sup>81</sup>

Na prática, porém, a FATMA só passa a exercer em parte essa atribuição em 1986 quando o Banco de Desenvolvimento de Santa Catarina - BADESC, diante das pressões do órgão ambiental sobre as empresas poluidoras, lança a primeira linha de financiamento para compra de sistemas de tratamento de efluentes sólidos, líquidos e gasosos, o Programa de Controle Ambiental - PROCAM.

É bom frisar o caráter fortuito deste programa, na medida que foi criado prioritariamente para atender a demandas de empresas poluidoras que passaram a necessitar de licenças de operação. Num primeiro momento, pelo menos, o banco de desenvolvimento não buscou executar a legislação em todos itens que lhe cabiam.

A primeira gestão já percebera desde os primeiros momentos, no âmbito da visão tecnocrática que a inspirava, que a eficácia da política de controle da poluição industrial implicava na resolução de um impasse funcional: o financiamento público do setor privado na compra de sistemas anti-poluentes, haja visto que tais investimentos fossem considerados improdutivos pelo setor empresarial. Como revela uma avaliação interna da FATMA no final de sua primeira gestão, um:

... aspecto substancial é a necessidade de disponibilidade de recursos financeiros, não apenas para a manutenção do órgão da administração do meio ambiente, como para o desenvolvimento de pesquisas aplicadas, para a implantação de parques, reservas e para que o setor privado implemente projetos de prevenção e correção da poluição e de outras formas de degradação ambiental.<sup>82</sup>

Esta passagem também permite concluir como a FATMA, ao tentar absorver os limites do sistema

<sup>80</sup> CODESC. Ata da Reunião do Conselho de Administração de 06 dez. 1978.

<sup>81</sup> CODESC. Ata da Reunião do Conselho de Administração de 31 ago. 1981.

<sup>82</sup> FATMA. Relatório de Atividades de 1978. Florianópolis, 1979.

em sua melhor performance tecnocrática, diante do insucesso, vê-se na necessidade de administrar questões políticas, econômicas e sociais extremamente conflituosas. Por um lado, dever-se-ia amenizar a expectativa do setor econômico quanto à resolução dos problemas de poluição através de “medidas drásticas” por parte do Estado, tais como punições por multa ou embargos.<sup>83</sup> Por outro lado a concretização deste objetivo institucional, centralmente implicados no controle da poluição industrial, requeria no bojo da lógica tecnocrática de vultuosos investimentos públicos e da disposição do setor industrial para contrai-los. Este requisito, porém, amplamente solicitado pelos empresários, e até garantido em legislações e programas de governo de meados da década de setenta aos primeiros anos da década de oitenta, não se mostrava ainda necessário e, até certo ponto, possível, inviabilizando um projeto tecnocrático de controle da poluição.

Uma atuação coercitiva do órgão ambiental também era percebida como um problema para os representantes políticos das diversas regiões do estado. Como descreve Alceu Natal Longo:

Quando começaram os trabalhos aqui em Blumenau e os trabalhos no estado, começando pelo Konder Reis, eles não eram bem vistos pelos políticos tradicionais. Eles diziam que isso era o tipo da ação que roubaria votos dos partidos, dos políticos que se envolvessem, com ela. Porque eles refletiam o que pensavam os madeireiros, os empresários, mal preparados em geral, que viam na questão ambiental um inimigo do desenvolvimento e do progresso, e esses representantes políticos achavam que qualquer medida na área ambiental iria dificultar as eleições deles, por causa dos patrocinadores deles. O Renato Vianna [Prefeito de Blumenau 1977-1982] aqui foi muito pressionado, inclusive a autonomia que ele deu para nós foi alvo de muitas críticas, de companheiros de partido, vereadores e tal... Ele sempre dizia ‘que não, vocês estão enganados, a questão ambiental só tem a crescer e daqui a pouco nós vamos ter que usar em palanque’. E na eleição do sucessor dele isso ficou evidente. Uma boa parte da argumentação de ter continuidade a administração em Blumenau do PMDB entre as outras foi a questão ambiental, que ele colocava em todos os comícios dele, porque ele sentia a reação do público.<sup>84</sup>

Portanto, a impossibilidade de tais impasses serem solucionados satisfatoriamente pelo potencial de conflito que despertavam nas esferas econômica e política, inevitavelmente deveriam manifestar-se no desempenho da nova estrutura do meio ambiente. O problema central das políticas ambientais, especificamente, a do controle da poluição industrial, cada vez mais claro, seria administrar tal situação, progressivamente incômoda com o aumento de denúncias de degradação ambiental nas diversas regiões industrializadas do estado.

#### 4. A Manifestação Fragmentada das Demandas Ambientais

Até 1979 as pressões sobre o Governo Estadual por uma política de controle da poluição industrial expressavam-se, principalmente, pelas esparsas denúncias veiculadas em periódicos locais e regionais, e pelas iniciativas de alguns municípios que passavam a ocupar o espaço deixado pelo órgão ambiental estadual.

<sup>83</sup> Embora estas medidas não tenham sido usadas na duas primeiras gestões da FATMA, sempre foram sentidas como uma ameaça potencial às atividades produtivas, na medida que pressupunham imposições quanto à instalação de equipamentos antipoluentes de elevado custo, sem que este pudesse ser incorporado no preço final do produto. *Jornal de Santa Catarina. Poluição: Assunto de debate entre ecologistas e empresários. Blumenau, 01 de jun. 1976. p.11.*

<sup>84</sup> Entrevista em 20 de junho de 1997.

O conteúdo dessas denúncias era, em geral, a contaminação por resíduos industriais de rios estaduais usados como fonte de captação de água potável em importantes municípios e fonte de pesca de classes de baixa renda, e em menor grau a poluição industrial atmosférica. Essas denúncias chegavam ao público de modo isolado, reflexo da própria fragmentação geoeconômica do estado, sem continuidade no desfecho dos problemas, ou avaliações precisas da existência e solução dos mesmos.

As matérias mais abrangentes sobre a situação ambiental do estado eram realizadas ou por jornais do estado, principalmente da capital, com informações fornecidas pela FATMA, ou, as mais contundentes, por jornais de outros estados. Esse foi o caso, por exemplo, da matéria com o título “ Poluição: Nível é alarmante e não há fiscalização em Santa Catarina”, do Jornal Correio do Povo de Porto Alegre. Este artigo, contrapondo-se a versão oficial do Governo estadual, oferecia um mapeamento da degradação ambiental, apontando, pela primeira vez, como principais focos de poluição as regiões industriais de Blumenau, Lages, Joinville, Criciúma e Tubarão, as respectivas atividades e principais empresas poluidoras.<sup>85</sup>

Um segundo problema que começava a se configurar para a FATMA resolver, comum aos órgãos ambientais federal e estaduais naquele período, foi a iniciativa de enfrentamento local dos problemas ambientais. Contribuíram para esse acontecimento, além da existência dos problemas ambientais nesses municípios, fatores como a posição político-partidária dos prefeitos em relação ao poder estadual e federal e, a existência, localmente, de uma massa crítica capaz, de não só oferecer uma percepção alternativa dos problemas ambientais, mas também desenvolver tecnologias e mecanismos institucionais para o tratamento desses problemas.

Serão tomados como exemplo desse caso, três municípios que de certa forma se diferenciaram em relação à orientação da FATMA, e até certo ponto, aos demais municípios, nas respostas aos problemas ambientais neste período.

O caso que mais se destaca é o da cidade de Blumenau. Há uma certa tradição conservacionista<sup>86</sup> entre a população de Blumenau, atribuída à influência de Fritz Müller, e mesmo de Hermann Otto Blumenau que também detinha conhecimentos na área da botânica, e cujo pai fora Chefe de Guardas Florestais na Alemanha. A convivência com grandes enchentes desde 1852, é um outro motivo que teria influenciado uma percepção mais atenta da Natureza. O fato é que esta “tradição” conservacionista, contribuiria decisivamente para significativos acontecimentos nessa cidade no início da década de 70, impulsionados igualmente pela ascensão da questão ambiental nos países desenvolvidos. Atualmente o município de Blumenau é considerado a capital ecológica do estado, por possuir a maior área florestal no estado em relação ao seu território, posição alcançada com a contribuição de parque florestais pertencentes a grandes empresas

---

<sup>85</sup> p. 22-23.

<sup>86</sup> “Isso foi uma consequência também de uma herança cultural que existia aqui [Blumenau], eu poderia dizer muito boa, no que se refere ao conservacionismo. Tanto que nosso trabalho de proteção de flora e fauna foi até certo ponto muito fácil porque nossos colonos de origem alemã já exerciam as atividades deles com cunho conservacionista muito marcante, sabe. Uma preocupação com a qualidade do solo, com manutenção da cobertura, com a proteção das nascentes das águas de um modo geral. Então aquilo que a gente considerava uma novidade, quando a gente chegava na casa desses colonos a gente acabava percebendo que eles já vinham executando há muito tempo, de forma empírica, mas vinham executando. Então isso ajudou muito e em parte explica muito essa proteção que de um modo geral aqui em Blumenau se deu aos recursos naturais.” Op. cit.

privadas.<sup>87</sup>

O primeiro curso de ciências biológicas do estado foi criado em Blumenau em 1968, à época chamado de Curso de História Natural, por onde passaram expressivas personagens do movimento ambiental local e catarinense. Foram professores e alunos desse curso que em 1973 fundaram a primeira organização ambiental não-governamental do estado, a ACAPRENA. A atuação de “conscientização ambiental e pressões sobre os políticos da região” dessa entidade durante a década de 70 contribuiu para a institucionalização dos problemas ambientais em Santa Catarina.

Primeiramente, servindo de modelo jurídico e organizacional na fase de constituição do movimento ambiental em Santa Catarina, a ACAPRENA manteve contato com pessoas e influenciou na criação de entidades do gênero em outras regiões, como Joinville, Rio do Sul, Criciúma e Jaborá (oeste do estado).

Quanto ao poder público, além de seus membros terem influenciado na criação da SETMA e FATMA, como já se viu, antes disso, a ACAPRENA catalisou as forças locais para importantes conquistas na escala municipal. Em 1974, durante a reforma do Código de Postura da cidade, inclui-se um capítulo sobre “meio ambiente”, versando sobre a proteção das águas, do solo, da flora e da fauna e do ar, sendo criada uma comissão que tratava entre outras questões, a do meio ambiente.

Na gestão seguinte, do prefeito Renato Vianna também do PMDB, é criada em 1977 a Assessoria Especial do Meio Ambiente - AEMA, assumindo sua direção Alceu Natal Longo, que à época também era presidente da ACAPRENA. A AEMA foi o primeiro órgão municipal de meio ambiente de Santa Catarina, e um dos primeiros do país.<sup>88</sup>

Alceu Natal Longo e Lauro Eduardo Bacca, principais figuras da consolidação da experiência institucional do conservacionismo em Blumenau nas décadas 70 e 80, colaboraram igualmente na empreitada conservacionista junto ao setor privado, passando no início da década de 80 a atuar em grandes empresas da região.<sup>89</sup> No que se refere ao controle da poluição industrial, desde de 1977 iniciou-se, em Blumenau, o cadastramento das empresas poluidoras e o acompanhamento das melhoras sob uma tônica educativa da

---

<sup>87</sup> *Diário Catarinense*. Blumenau, coração verde de S. C. 03 jun. 1996, p. 23.

<sup>88</sup> Id.

<sup>89</sup> Alceu Natal Longo foi Assessor Especial de Meio Ambiente - AEMA da Prefeitura de Blumenau presidente da ACAPRENA de 1977 a 1983. Neste ano participou, na iniciativa privada, da estruturação da empresa pioneira PROECO, subsidiária do Grupo Hering, especializada na confecção e implantação e projetos de dispositivos antipoluentes. Durante esta experiência acumulou conhecimento desenvolvendo projetos em empresas em países da Europa, América Latina e Estados Unidos. Lauro Bacca participou na direção da AEMA nas gestões de Danton dos Reis (1982-1988) e de Renato Viana de (1992-1996), Lauro Bacca foi também Diretor do Parque Ecológico da Artex. Ambos eram também professores da Fundação Universidade de Blumenau -FURB.

“classe produtora”.<sup>90</sup> Na falta de uma legislação estadual, recorria-se ao poder de polícia do Código de Postura e de outras legislações federais, que permitiam a fiscalização, a notificação e o embargo de atividades consideradas agressivas ao meio ambiente.

A estratégia “educativa” fazia-se também necessária, tanto em função do desconhecimento geral do “novo” problema por parte do setor empresarial, como pelos limites econômicos das unidades produtivas para grandes investimentos a curto e médio prazos.

A maioria das agressões são feitas em cima da ignorância do prejuízo que estão causando. Daí o trabalho que não foi rápido e muito fácil de você passar informação que para nós são elementares, de ecologia, de proteção a natureza, mas que para as pessoas são extremamente complicadas. [...] A mesma coisa com o empresário, nós íamos com o bloco a para multar e chegávamos lá e o camarada nos recebia muito bem, e dizia ‘opa! vocês vieram dar um prêmio para a nossa empresa porque estamos jogando material orgânico no rio, nós estamos ajudando a criar os peixes, estamos ajudando a manter a fauna do rio’. [...] então conversávamos cinco minutos, e o camarada tinha isso como verdade, acreditava nisso, então a gente tinha que retornar, recolhia o bloco de multa, porque se multasse a gente ia criar um conflito que dificilmente depois você ia desmanchar. Então tinha que voltar aos poucos, explicar o que era DBO [...], essas informações técnicas básicas até que a pessoa se convencesse que na realidade não estava fazendo um bem, estava fazendo um grande mal, e aí fica fácil.....[...] Então esse trabalho que demorou alguns anos a ser feito, mas que também deu certo, porque hoje 100% das empresas de Blumenau fazem tratamento de efluentes, sem dívida nenhuma, grandes, médias e até pequenas empresas.

Em geral, os limites de investimento das indústrias para o controle da poluição eram assim tratados:

(...) nós partimos para tentar resolver esse problema da poluição por etapas, porque às vezes vai se gastar dois, três milhões de dólares para resolver este problema de teu efluente. Com dois milhões ele podia até duplicar a fábrica dele, então é claro a resistência era imediata. Então a gente dizia, ‘você não vai gastar dois ou três milhões de dólares, você vai fazer um pré tratamento, que vai ser necessário para qualquer tratamento no futuro. Não vai resolver o problema da poluição, mas vai melhorar muito. Você vai fazer controle da vazão, vai controlar temperatura, vai homogeneizar o efluente, evitando choque e tal, quer dizer tudo isso é vantajoso, e para isso a gente dá um prazo de um ano, dois dependendo do tamanho, da complexidade do custo’, e isso facilitou o diálogo. É aquilo que eu te disse, a lei não diz isso, ela não quer saber se custa 10 milhões de dólares, não quer saber se não tem tecnologia ainda disponível, como era aqui o caso das indústria têxteis.<sup>91</sup>

Um último fator a ser considerado no desenvolvimento diferenciado do tratamento dos problemas ambientais em Blumenau foi a continuidade no poder político local de um mesmo partido. Durante quatro governos consecutivos, cerca de 20 anos o MDB, e depois o PMDB, elegeu os prefeitos de Blumenau,

<sup>90</sup> De acordo com Alceu Natal Longo, nos primeiros anos de controle da poluição industrial o maior problema “era exatamente de apresentar um a proposta de mudança do quadro de agressão ambiental que fosse assimilado pelas classes produtoras. Porque as classes produtoras de um modo geral elas estavam comprometidas com o governo militar, comprometidas com o desenvolvimento a qualquer preço, e isso era para eles uma política mais ou menos clara, e o movimento conservacionista e as ações conservacionistas do governo eram vistas com extrema desconfiança. Quer dizer que não deixava de ser um tipo de subversão, coisa que a maioria não pregava e nem queria. Queria apenas que houvesse o crescimento, o desenvolvimento, com mais um pouco de controle sobre a degradação ambiental, então esse foi um fator limitante muito importante. Alia-se a isso talvez, como causa maior disso tudo a carência e também a falta de informações técnica e científicas, pelo o que a gente chegava a assustar as classes produtoras e nem sempre tinha a soluções alternativas, então criava esse clima de desconfiança ‘Pô os caras tão querendo acabar com a classe produtiva, não tão querendo proteger o meio ambiente’, por isso aquela nossa idéia inicial de resolver as coisas por etapas, não no choque, até porque na época não tínhamos muita coisa não. Salvo o esgoto sanitário e alguns efluentes orgânicos o resto ainda era coisa que estava em desenvolvimento na Europa e nos Estados Unidos”.

<sup>91</sup> Longo. Op. cit.

garantindo com isso a permanência no órgão ambiental municipal de técnicos ligados a ACAPRENA.

Da mesma forma que em outros municípios industrializados no Brasil, o fato de uma prefeitura estar em mãos do partido de oposição ao regime militar facilitou a canalização de demandas populares através de medidas mais concretas e objetivas, embora esta condição não fosse sozinha suficiente para tomar iniciativas efetivas e que destoassem da orientação política federal e estadual. Parece óbvio também que com a “abertura democrática” a perspectiva de acirramento das disputas eleitorais, os problemas ambientais vieram a se tornar um foco a mais de crítica ao Regime Militar.

No pleito municipal de 1976, dentro do movimento de crescimento do partido de oposição em Santa Catarina naquela década, o MDB venceu nas três cidades de maior densidade populacional do estado: Blumenau, Lages e Joinville.

Como se demonstrou, uma possível maior consistência das políticas ambientais em Blumenau deve ser explicada por fatores que vão além da existência de governos municipais de oposição ao regime Militar, embora este fato tivesse um papel importante.

O mesmo parece não ter acontecido em Lages e Joinville. Em Lages, na gestão popular de Dirceu Carneiro (1977-1983), criou-se o Departamento de Meio Ambiente e enfatizou-se principalmente formas alternativas e de baixo custo na produção habitacional e agrícola. As escassas referências à política ambiental dessa gestão dão conta que maiores esforços foram direcionados para a estruturação do órgão municipal e a formação de uma “economia ecológica”<sup>92</sup> do que em medidas de enfrentamento de grandes problemas de poluição industrial. Esse era o caso, por exemplo, da poluição do Rio Canoas ocasionada, principalmente, por despejo de resíduos industriais de duas grandes empresas de celulose, papel e reflorestamento, a Olinkraft Papel e Celulose S. A. e a Papel e Celulose Catarinense S. A.

Apesar do caráter progressista do governo de Dirceu Carneiro é necessário considerar na região a quase inexistência de grupos organizados informados na sociedade civil para uma interlocução com o aparelho do estado. É preciso ainda considerar que foi durante a gestão de Dirceu Carneiro (PMDB) que se travaram os embates em torno da emancipação das localidades rurais de Otacilio Costa e Correia Pinto, sede, respectivamente, das duas empresas de celulose e papel, localidades essas de significativa importância eleitoral e tributária para a Lages.<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> Mauricio Tragtemberg utiliza este termo para descrever uma das inovações implementadas pela governo democrático-participativo de Dirceu Carneiro. A Luz vem de Lages. Prefácio de ALVES, M. M. *A Força do Povo: democracia participativa em Lages*. São Paulo: Brasiliense, 1988. p. 8.

<sup>93</sup> A emancipação das localidades de Correia Pinto e Otacilio Costa, foi uma das estratégias do Governo Estadual para desestabilizar a gestão de Dirceu Carneiro, denominada por Jorge Konder Bornhausen de “republicueta socialista”. A não contribuição de tributos das duas empresas contribuiu para que entre 1980 e 1985 a arrecadação de ICM no município de Lages caísse da 3<sup>o</sup> para 10<sup>o</sup> posição. MATOS, Fernando Marcondes. *Tempos de Angústia e Esperança*. p. 91. Ver mais em AURAS, M. *Poder oligárquico...*, op. cit. e AGUIAR, A. op. cit.



Com relação a Joinville, o poder público tomou algumas decisões como constituir uma comissão para fiscalizar e multar as empresas poluidoras, porém sem surtir muito efeito.<sup>94</sup> Ainda nesse período, em 1976, teve-se em Joinville a criação, com a colaboração da ACAPRENA, da Associação de Preservação e Equilíbrio do Meio Ambiente - APREMA. Esta entidade, dirigida pelo engenheiro agrônomo Gert Fischer, em conjunto com a ACAPRENA, foram as mais ativas nas relações tanto de cooperação como de conflito com o Governo Estadual da segunda parte da década de 70 até meados da década de 80.

O crescimento da pauta de interesses ambientais, representados por movimentos ambientais e prefeituras de oposição e a crescente veiculação na mídia passariam a exigir da FATMA, respostas mais consistentes. Esses fatores imporiam a necessidade de uma maior prioridade para as questões ambientais no interior da instituição, o que necessariamente não significava o desejo de resolução dessas questões, mas antes uma adequação entre uma resposta política mínima e um nível de legitimação então percebido necessário. Um instrumento usado nesse sentido foi o Conselho de Defesa Ambiental - CONDEMA, posto em prática no governo de Jorge Konder Bornhausen.

### 5. Os Primeiros Contornos de um Espaço de Poder Restrito da Política Ambiental

A criação da estrutura institucional estava consolidada sobre a premissa de que as áreas de tecnologia e meio ambiente, naquele momento, tinham mais uma importância simbólica e preventiva, do que real. Por outro lado, é preciso considerar que o exercício efetivo em todo estado da diversidade de atribuições exigiram elevados investimentos na formação de pessoal, tecnologia, equipamentos e instalações, alguns desses itens não totalmente disponíveis no mercado.

Já no início de suas atividades, a FATMA encontrou muitas complicações uma vez que os recursos orçados para sua implantação em 1975 foram perdidos, pois os titulares da SETMA não os reservaram para o próximo exercício, quando a FATMA começaria suas operações. Mesmo assim a escolha de tecnocratas para seus dirigentes fez com que durante o governo de Antonio Carlos Konder Reis, a FATMA chegasse a ser apresentada nas reuniões de avaliação de desempenho das secretarias e órgãos vinculados, como “modelo de gestão”. Isso não acontecia porque o governador dispensava uma atenção especial à FATMA, sua criação, mas também porque ela conseguia fazer muito com os poucos recursos disponíveis.<sup>95</sup>

Portanto, diante da impossibilidade, e mesmo das necessidades políticas do Governo Estadual, em alocar quantias suficientes para o exercício efetivo da FATMA, vai-se definir uma estratégia de captação de

---

<sup>94</sup> Em 1977, o presidente da Associação Comercial e Industrial de Joinville, Osvaldo Moreira Doaut, reconhecia que a poluição do Rio Cachoeira era alarmante, mas sugeria, como algo positivo a realização de dragagens do rio. Como explicava na época, com esta operação “o leito do rio ficará mais fundo e com isso as águas fluirão com mais facilidade dando vazão aos detritos e diminuindo o mau cheiro que existe no centro da cidade. Outra solução, de certa forma hilária, foi a de alguns candidatos a vereadores que sugeriram que fossem colocados “out doors” com propaganda eleitoral ao longo do trecho do rio Cachoeira que cortava o centro da cidade, para assim esconder a imagem degradada do rio poluído. *Folha da Manhã*. Nível é alarmante e não há fiscalização em Santa Catarina. Porto Alegre, 26 out. 1976. p. 22-23.

<sup>95</sup> Breda, op. cit.

recursos surgida no próprio contexto da influência externa para a criação de instituições ambientais e de fomento à tecnologia. Em tom de cobrança de contrapartida pelo atendimento das recomendações do II PND e do PBDCT, o Plano de Governo de Antonio Carlos Konder Reis assinalava que a “realização prudente” das políticas nas áreas de tecnologia e meio ambiente “há que contar com recursos federais”.<sup>96</sup> A expectativa em torno dos recursos a serem colocados a disposição dos órgãos ambientais dos estados provinha também, a nível internacional, dos princípios a serem seguidos pelos organismos do sistema multilateral das Nações Unidas, governos e instituições nacionais, definidos na Conferência de Estocolmo em 1972.<sup>97</sup>

Assim, dadas estas condições motivadoras da opção por um formato institucional de fundação para agilizar tais processos de cooperação com outras instituições, seria uma constante nos primeiros anos da FATMA encontrar entre as principais metas constantes em alguns de seus relatórios a “obtenção de recursos externos [através da celebração] de convênios e contratos, visando assegurar suporte técnico, financeiro e institucional à execução de programas e projetos.”<sup>98</sup> Esta prática garantiu nos primeiros anos uma certa compensação técnico-administrativa, embora de forma superficial. O rígido controle dos recursos e ao mesmo tempo a busca dinâmica de apoio em um leque de diversas outras instituições instauradas na gestão de Idaulo J. Cunha, permitiram, em grande parte, a realização de um leque de atribuições amplas e diversificadas. As atribuições nas áreas de meio ambiente, tecnologia industrial e, a partir de 1977, cartografia, tomaram o período aquele que a FATMA teve o maior número de atividades diversificadas em relativa execução.<sup>99</sup>

A existência de um órgão ambiental estadual tornava possível o acesso a outros recursos, além daqueles repassados pelo Estado, e daqueles carregados através de parcerias dependentes. É o caso dos recursos conseguidos por “sorte”<sup>100</sup>, com baixos custos ou a fundo perdido.

Por alguns anos essa estrutura de captação de recursos de poder instável supriu a falta um núcleo técnico, e de fontes próprias e em volumes adequados de recursos na FATMA. Além dessa estrutura de captação de recursos dependentes, o “*status* institucional” de que gozava a FATMA nesse período teria contribuído para seu melhor desempenho.

A atenção especial do governador fora mais importante nas disputas intra-estado. Com a extinção da SETMA, em parte pela expansão da FATMA, e o conseqüente esvaziamento da secretaria para viabilizar

<sup>96</sup> SANTA CATARINA. Gabinete do Vice-Governador. Plano de Governo. Lei 5.880 de 6 mai. 1975. p. 61.

<sup>97</sup> Numa síntese dos 26 princípios definidos na Conferência de Estocolmo, realizada por NEDER (op. cit., p. 208), um dos cinco pontos resultantes é que “O desenvolvimento e a preocupação ambiental deveriam andar juntos, e seria fomentada toda assistência e incentivo aos países menos desenvolvidos na criação de uma administração ambiental racional.”

<sup>98</sup> FATMA. Relatório Anual de 1977 e Plano de Ação de 1978. Florianópolis, 1978.

<sup>99</sup> Em 1978 a FATMA manteve relações institucionais com 33 outros órgãos federais, estaduais ou regionais. A maior parte dos grandes programas deste período, convencionais ou emergenciais, foram realizados através deste expediente. Como descreve um ex-funcionário da FATMA, “o governo nunca botou dinheiro em grandes projetos que a FATMA fez, [...] nós saíamos de porta em porta para conseguir dinheiro.” Ex-funcionário da FATMA. Entrevista em 9 jul. 1997.

<sup>100</sup> Assim se refere o primeiro presidente da FATMA ao fato de ser beneficiado por projetos como o primeiro diagnóstico da degradação ambiental na região carbonífera em 1978, oferecido pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul a custos irrisórios. Ou, o primeiro laboratório bioquímico da FATMA, adquirido com recursos a fundo perdido da Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP. Cunha, I. J. Op. cit.

os projetos do setor carbonífero, a fundação foi trazida para mais próximo do governador. A vinculação da FATMA à Casa Civil, um órgão do setor político do governo, teria sido para proteger a FATMA da “ingerência de outros secretários”.<sup>101</sup> As políticas eram em geral definidas na FATMA, com as decisões mais complicadas sendo decididas diretamente com o governador.

Mas, o apoio do governador também era restrito para uma real autonomia de uma área que não gozava de expressão social. Como se comprovaria posteriormente, uma relativa autonomia, com a tentativa de se dar uma função positiva à política ambiental sob uma lógica tecnocrática, dependeu quase que totalmente da interferência pessoal do chefe do Poder Executivo. No entanto, esta tinha seus limites e na medida que cresciam o quadro de funcionários e as despesas de manutenção, diminuía a capacidade de investimentos em treinamento, necessários em quantidades e qualidades diversas nos campos de tecnologia e meio ambiente. Adicione-se a isso possibilidades remotas de contratar técnicos experientes, não só pela baixa disponibilidade no mercado, como pelos baixos salários oferecidos, um problema encontrado já na implantação da SETMA.<sup>102</sup> Uma análise da evolução dos quadros de funcionários e financeiro da FATMA será retomada nos capítulos 6 e 7.

A carência material imposta à instituição se revelava em outros pontos como a capacidade de locomoção e a disponibilidade de instalações próprias. A falta de automóveis era suprida com os funcionários usando o seus próprios para viagens ao interior do estado.

Com o crescimento do número de funcionários e de atribuições foram alugados novos imóveis, para acomodar os diversas partes da FATMA. Até 1978 o órgão encontrava-se em três lugares diferentes da cidade. Uma sede própria e centralizada seria uma das principais metas da instituição durante quase 15 anos. Uma análise mais detalhada da evolução e composição da estrutura de financiamento e as restrições a uma ampliação institucional da FATMA será vista no capítulo 7.

Concluindo, neste capítulo procurou-se apresentar as condições que levaram à criação do aparato institucional do meio ambiente, sua inserção na rede de interesses que prevaleceram no governo Konder Reis, e algumas características resultantes da materialização desses interesses. As particularidades desse governo na gestão da política ambiental deixaram revelar respostas historicamente coerentes aos constrangimentos estruturais que enfrentava essa política. Tinha-se, portanto, nesta fase embrionária da política ambiental catarinense elementos chaves da constituição da debilidade institucional que assumiria uma forma mais definida no período seguinte, quando aumentam as pressões sobre o Estado em função de uma crise ambiental que será percebida.

As injunções políticas internacionais e nacionais e influências de ordem pessoal foram responsáveis por uma politização de certa forma precoce dos problemas ambientais considerando-se o baixo nível de pressões sociais sobre o Estado nesse sentido. É possível afirmar que tenha existido antes uma relação de cooperação entre os incipientes movimentos existentes e o governo Konder Reis.

A baixa prioridade dada às políticas ambientais, e para o caso daquelas de sentido negativo

---

<sup>101</sup> Id.

<sup>102</sup> GRANJEIRO. Op. cit. p. 8.

explícito, contra prioridades, fica expressa principalmente na opção pela forma jurídica de fundação para organizar a questão ambiental no interior do aparelho governamental. Embora o formato de fundação não seja um problema em si, em seu estudo sobre a implementação de políticas públicas na América Latina, Oszlak<sup>103</sup> afirma que os órgãos paraestatais são criados em geral para resolver demandas pontuais ou situações críticas. Esta afirmação fortalece a idéia de seu caráter geral simbólico e não relacionado a uma determinação real de resolver problemas.

A falta de uma expressão política mais consistente de demandas sociais tanto quanto de uma certa simpatia do governador pela causa conservacionista, tomaram possível um momento único na evolução da política ambiental estadual. Tanto a SETMA quanto a FATMA, sob uma gestão tecnocrática, desenvolveram políticas positivas e negativas na gestão do uso dos recursos naturais, com destaque para as primeiras, seja através de pesquisas e acordos visando a expansão do consumo do carvão, seja no fomento tecnológico em geral.

As ações conservacionistas, sobretudo baseadas na criação de unidades de conservação de ecossistemas naturais, parece ter ido até onde o entusiasmo de seus proponentes, o baixo custo e o baixo nível de conflito dessas medidas permitiram. No entanto, no período que vai de 1975 a 1982, aqui designado de autoritário a se considerar o regime político vigente no país nesse período, essas ações tiveram importante papel devido a um revestimento romântico dado às políticas ambientais estaduais. Mesmo reconhecida a existência de contaminação de mananciais pela atividade industrial, principalmente, as políticas de controle da poluição pouco avançaram. Este fato é completamente coerente com a euforia desenvolvimentista, que tinha no Governo Estadual seu principal espaço de articulação, sendo mesmo, como revelaram alguns entrevistados, absurdo pensar-se que seria possível impor limites políticos ao crescimento econômico naquela época.

O caráter inédito, amplo e complexo do raio de ação da FATMA, em parte aquilo que se chamou de "híbrido monstruoso", é um dos grandes limites quando enquadrado pela lógica burocrática que governa a divisão do trabalho no aparelho estatal. Esses limites são melhor captados na ocorrência de superposições de funções e as disputas de áreas de influência, já exemplificado com o caso do reflorestamento.

Mesmo com a tentativa inicial de ultrapassar o "status" real da área do meio ambiente, criando a SETMA e a FATMA e causando-se suspeitas quanto às conseqüências políticas da novidade, ao longo do governo foram-se acomodando os interesses e a política ambiental encontrou seu espaço possível em uma fundação. A "proteção" contra os interesses "políticos" dispensada pelo governador à FATMA, também garantiu que ninguém perdesse seu voto, afinal, em nenhum momento houve qualquer risco à forma de apropriação dos recursos naturais estabelecida.

A situação de relativa tranquilidade de gestão dos conflitos ambientais nesse governo, se alteraria no governo seguinte, por conta de um novo quadro político animado pela abertura política, a volta das eleições para governador, o desgaste do regime militar e a canalização dos descontentamentos sociais por meio de reivindicações ambientais. É neste quadro que se analisará no capítulo seguinte, a percepção no estado de uma crise ambiental, a

---

<sup>103</sup> Políticas Públicas e Regimes Políticos: Reflexões a Partir de Algumas Experiências Latino-Americanas. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. 16(10): 17-60, jan/mar. 1982. p. 47.

sua repercussão sobre o aparato do meio ambiente e as ações tomadas pelos ocupantes do poder estadual para contornar tal crise.

## CAPÍTULO 5

### GOVERNO JORGE BORNHAUSEN 1979-1983

#### CRISE AMBIENTAL E CRISE INSTITUCIONAL: A FATMA COMO “ÓRGÃO DE DESPISTE”

O governo de Jorge Konder Bornhausen, distinguiu-se por importantes avanços no campo do meio ambiente, como a aprovação e a regulamentação da primeira lei estadual do meio ambiente, o início da regionalização da FATMA e a intensa aparição nos órgãos de comunicação da temática ambiental. Esses traços em conjunto levaram a uma maior evidenciação junto à opinião pública do órgão ambiental, até então ainda desconhecido em algumas regiões do estado. Entretanto, o conteúdo destas aparições, além dos apelos e explicações de seus dirigentes e das campanhas de publicidade, denunciava, em sua maioria, agressões ambientais, especialmente a poluição hídrica, que pipocavam de todas as regiões do estado, e pela primeira vez, a falta de efetividade das políticas estaduais.

A lógica organizadora destes acontecimentos, e que, segundo o propósito desta pesquisa, constituiu a debilidade institucional da política ambiental na gestão de Jorge Konder Bornhausen, encontra uma explicação inicial no contexto político de então. Os condicionantes deste contexto político preparatório da “democratização” e a eclosão da questão ambiental nacional e internacionalmente no início da década de 80, como se demonstrará, potencializaram a politização dos problemas ambientais, e portanto, acentuaram as exigências por respostas mais consistentes.

#### 1. O Contexto Pré-Eleitoral e a Estratégia das Elites Catarinenses

O período de 1979 a 1982 marcou o fim da década de maior crescimento econômico da história de Santa Catarina. O fim deste período está relacionado a significativas inflexões em nível internacional como o segundo choque do petróleo, a elevação das taxas de juros e a correspondente escassez de financiamento. No Brasil, os efeitos desta crise desencadearam um processo de ajustes estruturais fundamentado na repressão da demanda interna através da elevação das taxas de juros e do arrocho salarial, no incentivo à exportação e cortes no orçamento público<sup>1</sup>. Estas medidas, entretanto, levaram a graves desequilíbrios internos, cujo maior sintoma foi a alta inflacionária presente durante toda a década

---

<sup>1</sup> “Apesar dos repetidos anúncios de cortes do orçamento público, os investimentos relacionados à exploração de petróleo, à substituição de energia na indústria e no transporte, à substituição de importações de insumos e nas atividades voltadas para a exportação não só prosseguiram como foram incluídas na lista de prioridades do terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND).” CARNEIRO, Dionísio D.; MODIANO, Eduardo. Ajuste Interno e Desequilíbrio Interno: 1980-1984. In ABREU, Marcelo de Paiva (org.) *A ordem do Progresso: Cem anos de Política Econômica Republicana 1889 -1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 323-324.

de 80 que, seria objeto principal de vários planos econômicos.

O agravamento da crise econômica conforme descrito acima era acompanhado por um quadro social turbulento degenerando rapidamente o discurso desenvolvimentista que sustentava o regime militar/autoritário sob a pauperização de uma grande parcela da população.

Foi neste quadro que se assistiu ao ressurgimento de movimentos sociais urbanos e rurais em todo Brasil. Especificamente em Santa Catarina a insatisfação popular com o regime militar e a estrutura de dominação estadual resultariam principalmente no fortalecimento do PMDB e no revigoramento de movimentos populares.

Novas e tradicionais entidades passavam a reivindicar seus direitos nos meio urbano e rural, destacando-se aqueles movimentos sociais ligados a questões da classe trabalhadora, da distribuição da terra, e do meio ambiente. Este revigoramento dos movimentos sociais é visto também como a tentativa de forças populares forjarem uma nova cultura política. Outro fator que favoreceu a disseminação dos problemas nacionais junto à população foi a liberação da imprensa pela censura estatal, possibilitando e aumentando o conhecimento e a compreensão dos problemas ambientais regionais e locais, sobretudo, na classe média.

Com a aprovação da Emenda Constitucional Nº. 11 de 13.10.78 Jorge K. Bornhausen seria o último governador de Santa Catarina indicado pelo Governo Militar, estando as eleições majoritárias marcadas para 1982, em clima de franco crescimento das forças de oposição, consolidadas no MDB, desde o início da década de 70.

A conjunção da crise econômica, do crescimento das oposições sustentado na efervescência dos movimentos sociais, e o aumento da impopularidade do regime militar e de suas forças estaduais de apoio, colocava em cheque o bloco governista. Não foi diferente em Santa Catarina, onde as oposições tinham chances concretas de romper com a estrutura de poder dominante. “Tal possibilidade, obrigara a união de forças das elites (seus blocos mais tradicionais e mais modernizantes) em torno de projeto capaz de impedir a vitória das oposições cujas chances de êxito alcançavam níveis elevados.”<sup>2</sup>

Em síntese, nesse novo contexto, a prioridade do grupo no poder naquele momento era dar continuidade à posse sobre máquina pública. Dependente do voto popular, a satisfação momentânea de demandas contraditórias, entre elas, aquelas em torno da regulação do uso dos recursos naturais, exigia formas inéditas de intervenção.

## **2. Evidências de Uma Crise Ambiental**

No Brasil e em Santa Catarina, a partir de 1979, os problemas ambientais assumem maior importância na agenda do Estado na medida que passam a canalizar o descontentamento com o regime militar nos principais centros urbanos, e ainda são usados como uma maneira escamoteada de criticar o

---

<sup>2</sup> AGUIAR, I., op. cit., p.44.

governo militar.

O ano de 1979 marca o início de um longo período de desgaste da legitimidade da política ambiental catarinense. Inesperados e já conhecidos problemas ambientais passam a exigir da FATMA uma maior atenção, expondo, diante da falta de uma estrutura adequada, sua debilidade institucional.

É a partir deste ano que a estrutura do meio ambiente montada começa a ser questionada quanto a sua baixa capacidade de respostas em relação às expectativas que se criava em diversos atores sociais. O centro das denúncias e críticas era a poluição dos rios de várias regiões industrializadas do estado, destacadamente, o Rio do Peixe na região oeste Joaçaba, Rio Cahoeira e Baía da Babitonga na região de Joinville, Rio Canoas na região de Lages, rio Itajaí Açu e na bacia carbonífera, o rio Mãe Luzia.

Apesar de que ainda hoje grande parte das cidades de Santa Catarina não dispõem de sistemas de tratamento de esgoto, naquele período as denúncias se referiam à poluição de mananciais causada principalmente pelo despejo de efluentes industriais, agrotóxicos e esgoto sanitário das respectivas regiões.

O desgaste institucional da FATMA se devia também a acontecimentos ambientais inesperados como o acidente provocado com o navio grego “Malteza S. Pirineus”, que teria ocupado o órgão “até o pescoço”<sup>3</sup>.

O desequilíbrio ecológico causado após uma década de intenso crescimento econômico e a inserção na mídia nacional e internacional de informações que ampliavam o conhecimento dos problemas ambientais motivaram a expansão de um movimento ambiental de linha conservacionista no estado. Sem muita organicidade este movimento era composto, tanto por novas entidades centradas em problemas ambientais regionais ou locais, como por entidades tradicionais<sup>4</sup>, que devido à gravidade dos problemas ecológicos locais ou pela orientação política e profissional de seus dirigentes, incorporavam objetivos ambientais.<sup>5</sup>

Foi também a partir da gestão de Jorge K. Bornhausen, que os problemas ambientais, identificados como área frágil da administração pública e objetos de novas demandas políticas -

<sup>3</sup> Entrevista com ex-superintendente da FATMA. Em 18 de dezembro de 1997.

<sup>4</sup> No ano de 1979 a Igreja Católica definiu a questão ambiental como tema da Campanha da Fraternidade, com o lema “Preserve o que é de todos”, obtendo maior repercussão na região oeste do estado catarinense.

<sup>5</sup> Neste período de governo, a ACAPRENA de Blumenau e a APREMA de Joinville, ambas com raio estadual de ação, passaram a assumir um posicionamento mais agressivo em relação ao governo estadual, não só denunciando a omissão da FATMA como elaborando críticas às ações jurídicas e político-administrativas da política estadual do meio ambiente. Novas entidades surgiram no interior do estado, sobretudo no Oeste, reivindicando a atenção do governo para problemas locais e regionais. Este foi caso, no final da década de 70 e início da de 80, do Centro de Defesa Ambiental do Alto Uruguai de Concórdia, da Ação Ecológica do Vale do Rio do Peixe e Associação dos Amigos da Natureza e da Associação de Defesa e Educação Ambiental de Joaçaba. Entidades tradicionais como a Comissão de Preservação do Meio Ambiente do Lyons Club de Joaçaba e a Associação dos Engenheiros Agrônomos de Santa Catarina, incorporaram a preocupação ambiental entre seus objetivos organizacionais. No caso do primeiro, porque os efeitos generalizados da poluição do rio do Peixe, maior manancial da região, atingiam tal generalidade que o referido clube chegou a pedir medidas “drásticas” contra as indústrias poluidoras. Deve-se destacar aqui, o importante papel da Associação dos Engenheiros dos Agrônomos a partir do final dos anos 70 nas pressões exercidas sobre o governo estadual para um maior controle da comercialização e uso de agrotóxicos em Santa Catarina. A ação desta entidade profissional foi fundamental para um maior conhecimento público do nível de risco que se corria - e se corre - com o total descontrole e abuso no uso de agrotóxicos no estado. Até hoje, sob responsabilidade da FATMA, e objeto de interesse de empresas multinacionais, este grave problema social e ambiental, vem sendo mais um exemplo clássico de uma não-decisão.



embora difusas –, habilitaram-se a ser “prato político”<sup>6</sup> da oposição nas investidas contra o governo.<sup>7</sup>

Em 1979, diante do fracasso em tentar evitar a poluição do mar de Laguna durante as operações de resgate do óleo combustível nos porões do navio “Malteza”, o vereador do MDB de Florianópolis Edson Andrino foi a imprensa pedir a extinção da FATMA por incompetência de seus técnicos. A complexidade da operação, obviamente, além das capacidade técnica e material disponível no estado alcançou resultados parciais mesmo com a colaboração técnica e de equipamentos da Companhia Estadual de Tecnologia de Saneamento Básico e de Controle da Poluição - CETESB, uma das entidades brasileiras mais habilitadas para aquela tarefa.

Esse novo contexto com seus elementos de pressão sobre o órgão do meio ambiente estadual comporiam aquilo que começaria a se afirmar como a crise ambiental catarinense. Ou seja, uma diversidade de problemas centrados, principalmente, na poluição industrial de recursos hídricos, representados igualmente por uma gama diversa e fragilmente organizada de entidades, políticos de oposição, ou mesmo pessoas comuns. Essas novas demandas raramente reivindicavam algo diferente do restabelecimento das condições de qualidade dos recursos naturais (perdidas num pequeno espaço de tempo) através da intervenção do poder público competente. Esta era a principal reivindicação das entidades civis do meio ambiente, que nesse governo adotariam uma posição mais agressiva em respostas aos “freios” colocados pelo Governo Bornhausen.<sup>8</sup>

### 3. Orientação Política do Governo: Retração e Patrimonialismo

A compreensão do sentido geral das respostas elaboradas aos problemas ambientais no governo Jorge Konder Bornhausen requer que se analise, primeiramente, os planos e reformas político-administrativas instaurados na estrutura ambiental nos primeiros momentos desse governo. Após, serão descritas as características e vínculos que nortearam a indicação dos dirigentes da FATMA nesse período.

O Plano de Ação de 1979 trazia uma referência mais consistente, sobre o entendimento da questão ambiental e dos objetivos do governo para a área. Afirmava o documento que a “(...) proteção, a

<sup>6</sup> Em 1980, Raulino Reitz utiliza este termo para retratar as dificuldades da implantação do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro, que havia se tornado fonte de ataques aos atos do Governo por alguns políticos de oposição e associações ambientais. REITZ, R. O movimento de conservação e preservação do meio ambiente em Santa Catarina. *A Notícia*. Joinville, 31 jan. 1980, p.23.

<sup>7</sup> Referências à FATMA tais como “cabide de emprego com 300 funcionários inativos” concentrados na capital, superestrutura ineficiente, a falta de legislação, e o desenvolvimento de projetos mirabolantes, como o Parque Estadual da Serra do Tabuleiro são exemplos dos ataques de representantes dos partidos de oposição. *Jornal de Santa Catarina*. “Deputado denuncia inoperância da FATMA”. 07 jun. 1974, p.4.

<sup>8</sup> “(...) a medida que teus avanços provoquem algum tipo de possibilidade de mudança, você tem uma reação do poder. Então essa reação ocorreu exatamente nessa época do governo do Bornhausen, e houve uma espécie de freio. ‘O pessoal está indo rápido demais, vamos dar uma paradinha aí, os nossos aliados políticos, que são a classe produtora vão reagir e vão nos deixar na mão’. [...] com a tal reforma administrativa que acabou tirando certas autonomias e poderes, especialmente da FATMA, ficou claro que a questão ambiental naquele governo iria ser vista de forma, de outra forma, quer dizer haveria um recuo nas ações em termos de proteção ambiental, isso obviamente refletia os apoios políticos que aquele governo teve para chegar no poder. [...] você percebe que a intenção era desarmar um pouco. Alceu Natal Longo. *Op. cit.*”

melhoria da qualidade ambiental e o equilíbrio ecológico são objetivos que sintetizam a política que o Plano de ação do Governo traduz nesta área.” A principal ação, deste modo, seria a “compatibilização do desenvolvimento (uso dos recursos naturais) com a preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico.”<sup>9</sup> Não obstante as diferenças claras em relação ao governo anterior quanto a seus objetivos e articulação das políticas, a preocupação com o meio ambiente continuava aparecendo como um apêndice do plano, não constando nem entre os objetivos gerais de governo nem entre as ações de promoção dos setores econômicos.

O plano já deixa antever a intenção em fragmentar as funções anteriormente concentradas na FATMA, dado que várias atribuições anteriormente executadas por este órgão passam a ser tratadas separadamente. Este foi o caso do fomento tecnológico e da pesquisa e prospeção de recursos minerais, especialmente o carvão, relacionado a funções estatais de geração de energia no segundo momento da crise do petróleo em fins da década de 70.<sup>10</sup>

A reforma administrativa promovida com a mudança de governo, em 1979, trouxe à estrutura do meio ambiente mudanças significativas no interior da estrutura governamental aumentando seu isolamento e controle. Com a reforma do governo Bornhausen a FATMA ficou vinculada ao recém criado Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral - GAPLAN, um super órgão que concentrava as principais decisões do governo estadual. Foi também criada a Superintendência de Defesa Ambiental - SUDEA, com a função de coordenar a política ambiental estadual.

Complementarmente são realizadas alterações no estatuto da FATMA e modificada a função do Conselho Estadual do Tecnologia e Meio Ambiente. Primeiramente, no Capítulo II do novo estatuto que trata “Das Finalidades e Meios de Ação” são acrescidos três itens. Além de dois que se referem às funções nas áreas de geografia e cartografia já transferidas de fato em 1977, no item X é adicionado o objetivo de “- avaliar e controlar a poluição, influenciando os agentes a executar medidas para seu equacionamento e minimização”<sup>11</sup>, demonstrando a ascensão do “novo” problema da poluição industrial.

No Capítulo III, “Do Patrimônio e dos Recursos Financeiros”, o novo estatuto restringe as opções de captação financeira retirando três fontes de recursos da instituição, estabelecidos no primeiro

---

<sup>9</sup> SANTA CATARINA. Plano de Ação do Governo. Jorge Konder Bornhausen. 1979-1983. Outros objetivos também citados no mesmo documento foram: “...b) prevenção do uso inadequado e inadvertido dos recursos ambientais; c) reconstituição, dentro de prioridades, do meio ambiente e do equilíbrio ecológicos eventualmente já afetados pelo desempenho humano; d) correção ambiental para apropriá-lo ao uso e interesses humanos; e) preservação de áreas de interesse ecológico e constituição de reservas para o lazer, caça e pesca; f) formação de uma consciência coletiva afirmativa da necessidade de proteção e da melhoria do equilíbrio ecológico e da qualidade ambiental; g) estabelecimento de critérios e padrões da qualidade e de normas relativos ao uso de recursos ambientais; h) desenvolvimento de pesquisas e produção tecnológica orientados para o uso racional de recursos ambientais, como pressuposto da manutenção do equilíbrio ecológico.” p. 41-42.

<sup>10</sup> Santa Catarina assume papel destacado no contexto nacional por suas reservas de carvão mineral. Em função disso, ao comando do GAPLAN, já em 1979, são criados a Comissão Estadual de Energia e o Programa Catarinense de Energia com o objetivo de identificar fontes de energia alternativas ao petróleo. A exploração de carvão receberia um novo impulso com a criação do Instituto Tecnológico do Carvão e a construção de usinas de gaseificação do carvão em Blumenau Usival, Usiville em Joinville, e Gás Sul em Criciúma. Dos Cr\$ 176 milhões investidos em 1980 nesse programa pelo Governo Federal, Cr\$ 26 milhões vieram para Santa Catarina. *Jornal de Santa Catarina*. Fontes Alternativas de Energia. Blumenau, 29 mar. 1981. p.13.

<sup>11</sup> SANTA CATARINA. Decreto n. 8208, de 17 de julho de 1979. Aprova o Estatuto da Fundação de Amparo à Tecnologia e ao Meio Ambiente - FATMA.

estatuto. Foram excluídos os itens referentes aos: a) dividendos de ações subscritas e integralizadas pelo Estado de Santa Catarina no Capital Social de Empresas comerciais e industriais; às vantagens decorrentes das bonificações resultantes das referidas ações; e aos Fundos especiais que forem criados para atender aos objetivos da Fundação.

Por último, deve-se citar as medidas que alteraram a forma de administração da Fundação, acentuando o controle pelo Governo Estadual. O Conselho Estadual de Amparo à Tecnologia e ao Meio Ambiente - CETMA foi retirado do conjunto de órgãos responsáveis pela administração da FATMA, ficando esta atribuição a cargo de um Conselho Deliberativo e de um Conselho Curador - que na prática não funcionava -, cujos membros eram todos nomeados pelo governador. Portanto, na realidade reforçou-se a concentração de poder no dirigente da FATMA, indicado pelo governador.

Um segundo traço característico da orientação política para o meio ambiente no governo Bornhausen pode ser apreendido no perfil dos dirigentes da FATMA e na grande rotatividade dos mesmos, chegando, entre efetivos e interinos, a cinco em quatro anos. No governo de Esperidião Amin a FATMA teve apenas um dirigente em todo período, e no governo de Pedro Ivo Campos/Cassildo Maldaner, 2 dirigentes efetivos. Entre 1979 e 1983, ocuparam efetivamente o cargo de superintendentes da FATMA Alcides Abreu, Eduardo Santos Lins e Edmond Saliba.

A dificuldade em definir um nome que se compatibilizasse politicamente com a função e com governo que assumia o poder estadual fez com que o cargo de Superintendente Geral da FATMA fosse acumulado interinamente pelo Superintendente para Assuntos Técnicos, Ingo Jordan, nos primeiros quatro meses de governo.<sup>12</sup>

Após este período, foi indicado pelo Governador para o cargo, Alcides Abreu. O professor Alcides Abreu é geralmente apresentado como um dos principais intelectuais orgânicos - no sentido gramsciano - das elites catarinenses, graças à sua sólida formação intelectual<sup>13</sup> e ao sucesso de suas incursões na área do planejamento econômico estadual, principalmente, no início do período desenvolvimentista em Santa Catarina.

Este autor pode ser considerado um dos idealizadores do por eles desenvolvimentistas denominado, modelo empresarial catarinense. Com formação em Direito e Economia, escreve diversos trabalhos, especialmente relatórios e levantados encomendados por órgãos governamentais e empresariais. Tem ainda atuação direta no Governos do Estado e na Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (FIESC). Coordena, em 1962, a implantação do Banco do Desenvolvimento do Estado (BDE), atual Banco do Estado de Santa Catarina (BESC), no qual foi o primeiro presidente.”<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Ingo Jordam, ex-superintendente adjunto da FATMA. Entrevista em 18 dez. 1997.

<sup>13</sup> “...Bacharel em Direito em 1950. Bacharel em filosofia, em 1960. Especialização em Direito em 1950. Especialização em Direito e Ciências Econômicas na Universidade de Paris em 1951/52. Doutor em Direito, em 1955, pela Faculdade de Direito de Santa Catarina. Professor Catedrático de Teoria Geral do Estado, da Faculdade de Direito de Santa Catarina. Professor de Sociologia Geral da Faculdade de Educação da UDESC e Professor de Ética Geral da Faculdade de Serviço Social da UFSC. Ocupou vários cargos de destaque junto à administração estadual, particularmente ligados à política de desenvolvimento econômico-social. Atualmente ocupa altas funções junto ao SENAI e à COTESC...” ABREU, A. *Panorama da economia catarinense. Ensaios sobre economia catarinense*. Florianópolis, 1970. p. 13-44.

<sup>14</sup> MICHELS, op. cit., p. 207-208.

Alcides Abreu foi Secretário Executivo do Plano de Metas do Governo - PLAMEG, instrumento de criação das bases necessárias ao desenvolvimento capitalista em Santa Catarina, no governo de Celso Ramos (1961-1965) do PSD. Enquanto ativo intelectual orgânico<sup>15</sup> e defensor da intervenção estatal para o desenvolvimento econômico via industrialização, Abreu sempre manteve estreitos vínculos com organizações de classe como a Federação da Indústrias de Santa Catarina - FIESC, o Serviço Nacional da Indústria - SENAI e a Associação dos Diplomados da Escola Superior De Guerra - ADESG - S.C.

Sobre a curta gestão de Alcides Abreu, cerca de seis meses, dois pontos devem ser destacados. Primeiramente, o professor Alcides Abreu chegou à FATMA decidido a extingui-la. Argumentava que suas funções seriam melhor realizadas pela Universidade Federal de Santa Catarina, que deveria absorvê-las. Com a forte oposição interna e as sucessivas discussões, inclusive com interlocutores internacionais da Organização das Nações Unidas, Alcides Abreu foi convencido que embora a universidade pudesse desenvolver com mais vantagens atividades de pesquisa, era necessário ao Estado um órgão que resolvesse os problemas de curto prazo e emergenciais.<sup>16</sup>

Um segundo ponto a se destacar foi a tentativa abortada de Alcides Abreu de imprimir uma lógica tecnocrática “avançada” à gestão da FATMA. O Plano de Ação e Metas da FATMA para o período de 1979-1982 indicava a tentativa de dar continuidade, agora com enfoque predominantemente tecnocrata-ambiental, às medidas de fortalecimento da FATMA diante da “necessidade de uma intervenção urgente do Governo do Estado.” para se evitar danos ambientais irreversíveis.<sup>17</sup>

Quanto ao controle da poluição, parte das metas para esse programa procurava aumentar sua capacidade de ação articulando-se com instituições com maior poder de coerção sobre os poluidores, como a CASAN, a CELESC, a CODESC, o BNDE e o Conselho de Desenvolvimento Industrial - CDI.<sup>18</sup>

As medidas estabeleciam também duas formas principais de influenciar os agentes: a conscientização e a ação legal, através da elaboração de legislação pertinente<sup>19</sup>, normatização de padrões, de enquadramento de quadros receptores, de licenciamento e fiscalização. É possível perceber neste

<sup>15</sup> Abreu enquanto “intelectual das elites” forneceu ainda a “essência teórica” para a confecção da Carta dos Catarinenses, plano de governo do candidato a governador pelo PDS Esperidião Amim em 1982, extraída de sua obra “O caminho do homem - proposta para uma proposta para Santa Catarina”. AGUIRAR, op. cit., p. 66.

<sup>16</sup> Entrevista com ex-superintendente da FATMA. Op. cit.

<sup>17</sup> FATMA. Plano de Ação e Metas - 1979-1982. Florianópolis. p. 26.

<sup>18</sup> Por meio desses vínculos pretendia-se realizar convênios para condicionar o fornecimento de energia elétrica e água, à licença de instalação e/ ou de operação, expedida pela FATMA, no caso da CASAN E CELESC, e o credenciamento técnico da FATMA para a análise quanto ao impacto ambiental de projetos solicitantes de financiamento em órgãos como a CODESC, BNDE e CDI. O único acordo nesse sentido foi assinado em 1980 entre a FATMA e o Programa de Especial de Apoio a Capitalização de Empresas - PROCAPE. O objetivo desse convênio era dar ao órgão ambiental o poder de veto sobre aqueles projetos solicitantes de recursos do programa, que não atendessem às normas de proteção ambiental. As chances disso ter acontecido de fato são muito remotas se se considerar o contexto político e o uso eleitoral do PROCAPE nesse período de governo, constatado numa Comissão Parlamentar de Investigação da Assembléia Legislativa de Santa Catarina em 1983. Conforme se comprovou nessa CPI foram liberados recursos para empresas em estado de insolvência, concordatárias ou falimentar, ou a projetos que nem chegaram a ser implantados. AGUIAR, op. cit. p.145.

<sup>19</sup> Agilizar a aprovação de uma legislação ambiental estadual - desde 1977, emperrada -, além de ser um apelo da sociedade, era um dos principais objetivos declarados do dirigente da FATMA. Com esse fim, Alcides Abreu elaborou um documento em 1979 com sua proposta intitulado “Alocação Autoritária de Valores Ambientais”, segundo o mesmo, não considerado na elaboração da legislação ambiental estadual aprovada em 1980. Entrevista em 28 de junho de 1996.

plano, diferente do governo anterior, que o controle da poluição industrial já era a prioridade do órgão.

Apenas uma pequena parte destas metas, detalhadamente planejadas pelo especialista, saíram do papel antes - e mesmo depois - que Alcides Abreu solicitasse seu afastamento, e mesmo assim, não pelos mesmos propósitos. Habitado com o pólo oposto do poder, onde os recursos de poder costumam ser fartos, o dirigente viu-se sem forças para reverter o quadro de carência material e humana, agravados pela infinidade de problemas a cargo do órgão. Além disso, outra razão para o seu afastamento teria sido a impossibilidade de comandar a instituição pela presença de “amarrações subterrâneas”, ou interesses divergentes respaldados pelo governador, como os da CASAN, por exemplo, órgão concorrente da FATMA na gestão dos recursos hídricos estaduais.<sup>20</sup>

Tem-se com a indicação do substituto de Alcides Abreu, o fim de fase “tecnocrática” e o início de uma fase que se pode denominar de patrimonialista, tendo como referência as finalidades e os vínculos dos novos dirigentes da FATMA.

Após um curto período de transição em que o Superintendente de Administração e Finanças, um pequeno industrial do interior do estado também indicado pelos seus vínculos com o partido situacionista, acumulou o cargo de Superintendente Geral da FATMA, foi empossado em dezembro de 1979 Eduardo Santos Lins, o “Pimpa”.

Eu fui escolhido por que eu sou concunhado de Jorge Bornhausen, eu fui escolhido porque eu fui deputado pela UDN, fui escolhido porque nós fomos amigos na adolescência, eu fui escolhido porque nós tínhamos brigado por ocasião da escolha dele para governador, mas ele não se sentia bem, e então eu mudei pro Rio de Janeiro, e também fiquei nostálgico pela Ilha de Santa Catarina, e aí ele me convidou, e eu aceitei.<sup>21</sup>

De 1963 a 1968 Eduardo Santos Lins foi diretor do Banco Indústria e Comércio - INCO, do qual seu pai, Genésio Miranda Lins fora um dos sócios fundadores com Irineu Bornhausen. Em 1958 elegeu-se deputado estadual pela UDN, e de 1975 a 1979 fez parte do segundo escalão do governo Konder Reis, quando foi presidente da BESC-Financeira, acumulando de 1978 a 1979, a presidência da Companhia de Desenvolvimento de Santa Catarina - CODESC. Jorge Konder Bornhausen foi o presidente do BESC e da CODESC de 1975 a 1978.

A frente da FATMA, Eduardo Santos Lins era dono de um estilo bucólico, ou como o mesmo se autodenomina, “romântico”. Com pouco conhecimento técnico na área, “Pimpa” desenvolvia seu apelo emocional falando apaixonadamente de macucos, flores, rios poluídos, e da mata atlântica.<sup>22</sup>

A proximidade de Santos Lins aos círculos do poder catarinenses bem como suas intenções eleitorais foram fatores decisivos para definir este período como aquele em que a FATMA mais se evidenciou politicamente. Lembrado como o mais “político” dos dirigentes da FATMA, com frequência

<sup>20</sup> Entrevista com ex-superintendente, em 18 dez. 1997.

<sup>21</sup> Entrevista em 22 nov. 1996.

<sup>22</sup> “A minha passagem pela FATMA é transitória e meu trabalho é mais um ato de amor à natureza.” *O Estado*. Lins pede a políticos que dêem prioridade à ecologia. Florianópolis, 22 out. 1981. p. 3.

Santos Lins aparecia nos jornais respondendo a denúncias, ou expondo o descaso do governo com o meio ambiente, de representantes de setor econômico na Assembléia Legislativa, e dos próprios empresários do estado.<sup>23</sup> De fato, em nenhum outro momento a fragilidade da FATMA foi tão bem contextualizada a partir da iniciativa de uma pessoa de confiança do governador. A intimidade que gozava junto a importante parcela do poder político e econômico do estado catarinense e a necessidade eleitoral de se projetar na opinião pública seria a melhor explicação para tamanha e impune audácia. Contudo, apesar de já contar com a legislação ambiental do estado em parte de sua gestão, a mesma muito pouco foi usada para controlar a poluição no período de gestão de Santos Lins. Não fugindo a regra, à aplicação da lei, ele optara pelas formas tradicionais de negociação de bastidores.

Santos Lins inaugura igualmente a subordinação da FATMA à lógica eleitoral que envolvia a administração estadual diante do teste das urnas de 1982. Neste ano, após se descompatibilizar do cargo na FATMA, Santos Lins se lança candidato ecológico a deputado estadual pelo Partido Democrático Social - PDS, partido do qual Jorge Konder Bornhausen era vice-presidente nacional e candidato a Senador por Santa Catarina.

Com a saída em julho de 1983 de Eduardo Santos Lins retorna Edmond Saliba, agora, para ficar até o fim do governo Bornhausen, ele que já havia sido vice-presidente do órgão durante os primeiros meses de funcionamento da FATMA. O mandato tampão de Edmond Saliba, ex-presidente regional do Partido Trabalhista Brasileiro, inseria-se na orientação geral do governo estadual que também cumpria, através do vice de Jorge Konder Bornhausen, Henrique H. V. de Córdova: o uso da máquina pública para vencer as eleições de 1982.

#### **4. Crise Institucional e a Produção de Respostas ao Primeiro Teste de Legitimidade da FATMA**

As medidas político-administrativas descritas acima indicavam uma propensão a perda de autonomia por parte da FATMA, em comparação com o governo de Antônio Carlos Konder Reis. Essa tendência de enfraquecimento do órgão para realização de suas funções formais, por um lado, e as crescentes demandas insurgentes por respostas mais concretas no controle da poluição na maioria das bacias do estado, por outro, fariam deste um dos períodos de governo de maior instabilidade na gestão ambiental estadual.

As tensões que se acumulavam deixavam entrever algumas das contradições do órgão ambiental mantido pelo orçamento estadual e controlado por homens de confiança do governador. Através de funções díspares a FATMA deveria ao mesmo tempo promover, seguindo um requisito estrutural, o progresso econômico e controlá-lo em suas externalidades negativas sobre o ambiente

---

<sup>23</sup> "(...) muitos deputados na Assembléia, representam grupos econômicos do Estado, e, naturalmente, defendendo a chancela de seus patrocinadores, não têm o menor interesse em preocupar-se com o problema da poluição." A Notícia. Santos Lins critica deputados estaduais. Joinville, 22 set. 1981. p.3.

natural e social. A incapacidade de resolver a contento estas tensões inaugurava o reconhecimento de uma crise ambiental em Santa Catarina concomitantemente a uma crise institucional do órgão de meio ambiente estadual.<sup>24</sup>

Em síntese, as possibilidades e o caráter das respostas estatais neste período de governo a esta crise ambiental estavam fortemente condicionadas a) pelas crescentes pressões de demandas por maior efetividade das políticas ambientais estaduais no enfrentamento de problemas complexos, variados e espacialmente descentralizados; b) pela tendência a um maior isolamento e controle da FATMA, sinalizando um recuo e perda de “status” institucional em relação ao Governo Konder Reis; e por último, c) no bojo da abertura democrática, pela integração dos problemas ambientais a uma lógica político-eleitoral, caracterizada pelo uso predominantemente patrimonial do órgão, após a tentativa frustrada de dar continuidade a uma gestão de inclinação tecnocrática.

É da interação desses condicionantes que se pode extrair um significado, sempre com a intenção de dar continuidade à análise da debilidade institucional, dos principais acontecimentos em termos de política ambiental. Em última instância os pontos descritos abaixo também ilustrarão a gestão de tensões originadas nas contradições entre as funções declaradas e funções instrumentais da FATMA, que darão forma às crises ambiental catarinense e institucional da FATMA. Nas seções abaixo, ao se descrever essas crises, buscar-se-á comprovar que as mesmas foram fundamentais para a definição e explicitação de uma função e identidade negativas e necessárias para a FATMA.<sup>25</sup> A manutenção dessa condição, crescentemente conflitiva, em função do crescimento das demandas por uma intervenção ambiental efetiva, pedia do órgão estatal medidas correspondentes a esta identidade negativa. A seguir, com apresentação das principais acontecimentos ao nível da política ambiental, procura-se ilustrar o movimento contraditório da priorização de temas ambientais conflituosos com a crescente edição de medidas jurídico-administrativas que não puderam ir além do seu caráter simbólico.

#### 4. 1. A Centralidade do Controle da Poluição Industrial Hídrica

No período de 1979 a 1983 observa-se uma diminuição do número de atribuições da FATMA assinalando uma tendência a predominância de funções ambientais, sobretudo as de controle da poluição. As atribuições relacionadas ao meio ambiente, antes concentradas na vice-presidência, ocupada por Raulino Reitz, foram distribuídas em cinco, do total de sete unidades técnicas criadas. A nova estrutura organizacional era composta de uma superintendência geral e três adjuntas, uma administrativa e financeira, uma de pesquisa ambiental e uma técnica, esta com uma das unidades sendo do controle da

<sup>24</sup> “(...)ecologia como ciência é infinita e nossos problemas ecológicos já assumem uma grandeza que começa a preocupar. Por essa razão é que entendemos que o Governo do Estado de Santa Catarina deveria dispensar mais atenção à ecologia, incluindo o setor ambiental definitivamente entre suas prioridades”. FATMA. II Seminário de Avaliação do Desempenho da Administração Estadual. Florianópolis, 1981. p.18

<sup>25</sup> Não obstante os diversos pedidos de extinção do órgão por inoperância e até corrupção nesse período de governo, Alcides Abreu, o primeiro a defender tal ação - por outros motivos - após algum tempo a frente do órgão, afirmava que a “FATMA é uma agência útil e o Governo, obrigatoriamente, tem que ter um órgão voltado para o problemas do meio ambiente. O Estado. “Extintuir a FATMA? Abreu nega-se a comentar a idéia” Florianópolis, 26 jun. 1979. p. 16.

poluição.<sup>26</sup>

Um primeiro ponto a se destacar sobre as transformações na gestão da política ambiental neste governo foi a centralidade assumida pelas medidas de controle da poluição, sobretudo a hídrica. Uma das consequências desta mudança foi a paulatina perda de importância das políticas conservacionistas.

A principal causa da ascensão das medidas de controle da poluição hídrica foi o fato de ser este o conteúdo da maior parte das denúncias que vinham das regiões industrializadas do Estado e pressionavam por uma ação mais enérgica do governo. Além disso, como já se frisou anteriormente, o surgimento de expressivas demandas para o controle da poluição industrial iniciado nos últimos anos do Governo Konder Reis, e a retração promovida no Governo Bornhausen assinalaram a dispersão entre outros setores do governo ou simples abandono de funções de interesse de frações do setor empresarial, anteriormente alocadas na FATMA. Esse foi o caso das pesquisas sobre a utilização do carvão e outros recursos minerais e o fomento à tecnologia convencional para diversos setores econômicos.

Um caso emblemático foi o do fomento tecnológico ao setor produtivo. As mudanças na orientação quanto à abordagem do fomento tecnológico no Governo Bornhausen, davam prioridade às pesquisas - e os recursos colocados à disposição por agências federais - para o desenvolvimento de fontes alternativas de energia para produzir opções à ameaça apresentada pelo segundo momento da crise internacional do petróleo em 1979. Apesar dessa alteração do enfoque do fomento tecnológico tradicional, a área tecnológica continuava sendo a ponte mais significativa com o setor econômico, logo uma função com potencial legitimador para a FATMA junto aos grandes grupos empresariais do estado. É assim que em função do alto custo da implantação de equipamentos anti-poluente chegou-se a pesquisar na FATMA tecnologias de tratamento de efluentes de indústrias têxteis, feculárias e vinhoto de álcool de menor custo.<sup>27</sup>

O desenvolvimento de tecnologias alternativas era defendido por um grupo minoritário de técnicos que entendiam que a existência da FATMA, constantemente ameaçada nesse governo, dependia da redução de suas tarefas e concentração de esforços do reduzido corpo técnico nessa atividade. A priorização de projetos como o tratamento de efluentes industriais e o desenvolvimento de tecnologias de fontes energéticas alternativas objetivavam diminuir as resistências e conseguir o apoio do governo para realizar outras funções como o controle da poluição. Era necessário “captar simpatia do governo e de outros setores para a FATMA”<sup>28</sup>. Um segundo grupo, formado principalmente por engenheiros sanitários, que sairia “vencedor” da contenda, argumentava que era necessário abandonar as funções relacionadas à produção de tecnologia de qualquer tipo e dedicarem-se somente ao controle da poluição com a aprovação de uma legislação e a definição de padrões de controle ambiental.

---

<sup>26</sup> FATMA. Relatório Anual de Atividades de 1979. Florianópolis, 1980. p. 9.

<sup>27</sup> FATMA. Relatório Anual de Atividades - 1982. Florianópolis, 1983.

<sup>28</sup> Entrevista com ex-superintendente da FATMA, em 18 dez. 1997.



Ao lado do desenvolvimento de alguns projetos na área de desenvolvimento de tecnologias de fontes alternativas<sup>29</sup> de energia, iria se observar importantes iniciativas<sup>30</sup> para a constituição de um sistema de controle da poluição decorrente desta iniciativa interna e isolada de técnicos associada às pressões sociais no contexto político-eleitoral vigente no início da década de 80.

Uma dessas iniciativas, agora de interesse do governo, foi a elaboração e aprovação de uma legislação estadual do meio ambiente. A falta de uma legislação adequada, progressivamente utilizada como razão para a inexistência de ações de maior eficiência do órgão estadual, logo se tomou uma das principais reivindicações das entidades da sociedade civil.

#### 4. 2. A Lei n. 5.793: Uma Lei Para Não Ser Aplicada

No ato solene de lançamento da Legislação Ambiental de Santa Catarina, no dia Mundial do Meio Ambiente de 1981, declarava o secretário da Indústria e Comércio, Dieter Schmidt, um industrial de Joinville, que o relacionamento entre a sua secretaria e a FATMA “é muitas vezes polêmico porque entra o aspecto ecológico, que é de muita importância, mas temos sempre que considerar que são as indústrias que geram empregos e tributos, produzindo riquezas.” No mesmo ato, o governador Jorge K. Bornhausen, por sua vez, afirmava “ter certeza de que esta nova regulamentação será instrumento marcante num processo de defesa dos catarinenses ao próprio processo de desenvolvimento industrial e em todos os sentidos, que tem de ser harmônico para que se consiga a qualidade de vida que tem-se desejado.”<sup>31</sup>

A proposta de lei ambiental em Santa Catarina, como se afirmou anteriormente, já vinha sendo discutida desde 1976, e segundo relatório<sup>32</sup> da FATMA estava concluída em 1977. Em 02 de abril de 1980 começa a tramitar na Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina o projeto de lei de número 23/80, contendo a proposta governamental de legislação ambiental.

No mês de junho desse ano, até por ocasião da comemoração no dia 5 do Dia Mundial do Meio

---

<sup>29</sup> Foram exemplos desses projetos a) “Energia industrial a partir da serragem”, desenvolvido em convênio com FIPEC/Banco do Brasil/FATMA/UFSC; b) digestores anaeróbicos; c) “transformação de fomalha para utilização de carvão mineral”; e d) o desenvolvimento de tecnologia de biodigestores a partir de resíduos de indústria têxtil, financiado pelo Banco do Brasil, em programa de cooperação técnica entre a FATMA e a Artex S/A, empresa cujo um dos diretores - proprietários, Noberto Ingo Zandrozni, era o secretário do GAPLAN, órgão supervisor da FATMA. FATMA. Relatório Anual de Atividades. Florianópolis, 1982. p.30.

<sup>30</sup> Tem-se em 1980 o início do primeiro diagnóstico das fontes das principais bacias hidrográficas do estado, intitulado “Levantamento das fontes de poluição do Estado de Santa Catarina”, com objetivo principal de “cadastrar 10.000 fontes de poluição com um mínimo de recursos financeiros”. A realização desse projeto, mesmo com um período dilatado, foi possível através de um convênio com Projeto Rondon e a Universidade Federal de Santa Catarina além de outras entidades locais, onde estudantes universitários orientados por técnicos da FATMA colaboraram nos levantamentos. Estes dados, que até 1983 teriam levantado 2.000 fontes de poluição, seriam fundamentais para as tentativas de controle da poluição industrial das gestões seguintes. No intuito de se constituir um sistema de controle da poluição foram, ainda, aprovados, além da legislação ambiental em 1980, em 1979 a “Classificação dos Recursos Hídricos de Santa Catarina” e em 1981 a “Listagem de Atividades Consideradas Efetiva e Potencialmente Causadoras de Degradação Ambiental”. Anais 12 Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental. v. 2, p. 258, 1983.

<sup>31</sup> *Correio do Povo*. Governo dá poder à FATMA para coibir a poluição. Porto Alegre, 06 jun. 1981. p.20.

<sup>32</sup> Relatórios de Atividades de 1977. Florianópolis, 1978, S/P.

Ambiente, assistiu-se a uma série de encontros para levantar entre diversos setores da sociedade, subsídios para a elaboração da nova lei.<sup>33</sup> Os pontos mais polêmicos se centravam na definição da competência para fiscalização dos agentes poluidores, um tema relacionado diretamente a questão da autonomia municipal e o centralismo dos governos federal e estadual na gestão dos recursos naturais. Por entender que em diversos artigos o projeto do governo feria a autonomia municipal prevista na constituição, o deputado Murilo Canto (PDT), relator da matéria na Comissão de Justiça da Assembléia Legislativa, decidiu pela elaboração de um substitutivo global a proposta governamental.

Porém, em 05 de agosto de 1980 o governo retirou o projeto da Assembléia alegando que seria necessário a reformulação do projeto de lei apresentado em função da aprovação da Lei Federal nº. 6.803 de 02 de julho que trata das Diretrizes Gerais de Zoneamento Industrial. Acontece que as alterações para adequar a lei estadual à lei federal, seguindo uma preocupação das legislações federais da época<sup>34</sup>, só agravavam a tendência de limitar o poder dos municípios para controlar a poluição industrial. Apenas quarenta e cinco dias depois, 16 de setembro, o projeto estava de volta à Assembléia Legislativa com alterações de alguns artigos. Dessa vez, porém, acompanhava o projeto um pedido do governador solicitando que a apreciação do mesmo se fizesse em caráter de urgência, no prazo de trinta dias, haja vista “a circunstância da matéria já ter sido examinada nessa Casa, aliada à necessidade inadiável de seu disciplinamento (...)”<sup>35</sup>.

E assim foi feito. Apesar dos grandes investimentos públicos que a nova legislação requeria para sua efetivação, como o financiamento de equipamentos anti-poluentes e a reestruturação do órgão ambiental estadual, por exemplo, o relator da matéria da Comissão de Finanças, Orçamento e Contas do Estado, Deputado Vasco Furlam (PDS), afirmava em seu parecer que a referida lei não implicava “em maior impacto financeiro ao erário do Estado”.

Reclamando do reduzido tempo para discussão do novo projeto, as oposições formularam um total de oito emendas, sendo que nenhuma foi aceita pela ala governista. Estas emendas se referiam principalmente à autonomia dos municípios que, pela proposta governista, saía prejudicada já que a instalação e expansão de atividades públicas e privadas dependeria apenas de licença de órgãos competentes do Estado. Outra emenda importante visava fortalecer o órgão estadual de meio ambiente atribuindo-se o poder de polícia estabelecido pela lei à FATMA e não ao Conselho de Tecnologia e Meio Ambiente. Um dia antes de expirar o prazo estabelecido de 30 dias, o Presidente da Comissão de

---

<sup>33</sup> Esses trabalhos foram organizados pela Comissão de Tecnologia e Meio Ambiente da Assembléia Legislativa, presidida pelo deputado estadual do PMDB Geovah Amarante. Nas diversas reuniões realizadas foram convidados representantes do setor empresarial e de entidades ambientais de Blumenau como a Assessoria Especial do Meio Ambiente da Prefeitura Municipal - AEMA e a Associação Catarinense de Preservação do Meio Ambiente - ACAPRENA, e de Joinville, a Associação de Proteção ao Meio Ambiente - APREMA. É importante citar que a própria FATMA, na pessoa de Eduardo Santos Lins, reconhecendo os limites da proposta governamental, propôs-se nessas discussões a elaborar emendas ao projeto do executivo.

<sup>34</sup> De acordo com CARVALHO as legislações federais relacionadas ao controle da poluição industrial editadas entre 1975 e 1984, tinham como tônica o centralismo e o esvaziamento do município. Essas legislações visavam disciplinar iniciativas locais - principalmente em prefeituras dirigidas pelo partido de oposição - que em vários estados vinham fechando empresas poluidoras recalcitrantes, e assim “desorganizando as atividades produtivas”. Op. cit. p. 41 e 135.

<sup>35</sup> SANTA CATARINA. Mensagem ao Poder Legislativo nº 902 de 17 set. 1980.

Tecnologia e Meio Ambiente, do PMDB, solicitou a inclusão na ordem do dia do projeto sem nenhuma alteração. A maioria governista no parlamento garantiu a vitória do projeto, a despeito de todos representantes da oposição (PMDB e PDT) terem votado contra.

Embora a orientação de limitar o poder dos municípios já fosse uma determinação federal, o governo estadual tinha interesses específicos na aprovação do projeto sem alteração da proposta. A função de expandir o consumo de carvão da região sul do estado durante Governo Bornhausen ficou a cargo de Norberto Ingo Zadrozny, secretário do Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral - GAPLAN, órgão supervisor da FATMA. Desde o Governo Konder Reis se discutia a implantação no estado de usinas de gaseificação do carvão, idéia reavivada com a crise do petróleo de 1979. A proposta de Zadrozny, membro da família proprietária da indústria têxtil ARTEX S/A, de Blumenau, era que se instalassem usinas de gaseificação de carvão em três cidades catarinenses, além dessa, em Joinville e Criciúma. O fato de duas dessas cidades à época serem dirigidas por prefeitos do PMDB, e a grande polêmica em torno das avaliações sobre o potencial de poluição ambiental desse projeto, tornava interessante a anulação do poder de veto dos municípios. A utilidade desta lei ficou mais evidente no autoritarismo que envolveu o processo decisório sobre a localização dessas usinas, com destaque para o caso da USIVAL - Usina de Gás do Vale S. A. na região de Blumenau. Os projetos das usinas de gaseificação foram arquivados após protestos de movimentos sociais e populares contra a centralização nas decisões, o efeito poluidor desses empreendimentos e principalmente as denúncias de irregularidades no processo de implantação dessas usinas, trazidas a público em 1981 pelo Senador do PMDB Jaison Barreto.<sup>36</sup>

Não obstante os avanços que a legislação trouxe para dar mais consistência e publicidade à política ambiental do estado, pode-se perceber na mesma, mecanismos para neutralizar possíveis avanços no fortalecimento institucional da FATMA, logo, a própria possibilidade de êxito da nova lei.

A nova lei e sua posterior regulamentação através do decreto 14.250 de 05 junho de 1981 trouxeram como principais instrumentos para o fortalecimento<sup>37</sup> da política ambiental a definição de critérios e padrões de qualidade ambiental, o estabelecimento do sistema de licenciamento de atividades produtivas poluidoras, a prerrogativa da FATMA para avaliar projetos de novas empresas ou de expansão de antigas e a definição de penalidades para agressores do meio ambiente.

---

<sup>36</sup> Além desses dois pontos teriam contribuído para que esse projeto não fosse executado as denúncias feitas pelo então Senador do PMDB Jaison Barreto. O senador e candidato do PMDB a governador do estado em 1982, não só denunciou os impactos ambientais das usinas, sempre negados pelo governo, como a trama liderada pelo Secretário do GAPLAN, para beneficiar um grupo de empresas com recursos públicos. Estes recursos seriam introduzidos na negociação através da participação desproporcional da CELESC na integralização de capital em relação aos demais acionistas, inclusive a empresa do secretário, sem o devida correspondência em poder de decisão. Referindo-se aos acionistas da UNSIVAL - Usina de Gás do Vale S. A. como "meia dúzia de barões, tradicionalmente presa ao umbigo do Poder. [...] a comunidade de Blumenau [...] em manifestos de passeata, protesta contra a instalação dessa usina no Vale do Itajaí, por razões as mais óbvias, não só quanto aos riscos da poluição, não está afastado, mas também quanto à maneira fechada, elitista e concentradora em que foi decidida a localização da usina, que não tem nada a ver com os interesses de toda aquela região." BARRETO, Jaison. **Empresas Privadas com Recursos Públicos. O Significado de Pensar**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1981. p.13-33.

<sup>37</sup> No Relatório Anual de Atividades da FATMA de 1981, conclui-se que a nova legislação tinha algumas deficiências importantes, entre elas, a não referência a áreas consideradas críticas a exemplo da poluição na bacia carbonífera, não citação de parâmetros para o controle da degradação ambiental nas áreas de balneabilidade, agrotóxicos (resíduos sólidos e material biológico), exclusão de alguns parâmetros de poluição atmosférica e despejos industriais em águas oceânicas.

Entretanto, as intenções do governo começaram a aflorar sobretudo quando se percebeu que a nova lei não dava ao órgão executivo da política ambiental o poder de polícia para exercer o controle da poluição. Chegou mesmo, inicialmente<sup>38</sup> a atribuí-lo a uma instância consultiva e normativa, o Conselho Estadual de Tecnologia e Meio Ambiente, esfera política que na prática não funcionava. (Ver sobre o CETMA adiante)

Essas medidas de restrição à ação da política ambiental e o alardeamento na mídia da nova lei do tipo “Governo proíbe empresas poluidoras” ou “Governo dá poder à FATMA” como já se mencionava na época, não passavam de uma resposta do governo às pressões por uma política mais efetiva, que na prática, em relação as expectativas de fortalecimento institucional da FATMA, promoviam o esvaziamento da mesma.<sup>39</sup> O governo justificava o fato de não ter atribuído o poder de polícia a FATMA, servindo-se da polêmica discussão jurídica sobre a papel das fundações criadas pelo poder público.<sup>40</sup>

Deve-se considerar, sem negar a procedência da discussão jurídica a este respeito, como o formato institucional jurídico de fundação criado pelo poder público abre precedentes para diversas formas de negação de condições de funcionamento destas instituições. No caso específico da FATMA, o formato de fundação de direito privado é um dos principais elementos que constituem a debilidade institucional da política ambiental catarinense.

### 4. 3. COMDEMA: Canalização e Padronização das Ações Municipais

Um exemplo a mais dos mecanismos usados pelo estado para administrar a crise ambiental e institucional do órgão ambiental no estado, e no país, foi a campanha de proposição a municípios da criação do Conselho Municipal de Defesa Ambiental - COMDEMA.

Este conselho era tido pelo governo como um meio de aumentar a integração institucional com

---

<sup>38</sup> Em setembro de 1981, o governador Jorge K. Bornhausen propôs alteração à legislação, em que atribui à FATMA funções técnicas e executivas, e à Superintendência de Defesa Ambiental - SUDEA, o poder público de polícia para a aplicação das penalidades previstas na lei. Ao CETMA coube, com as alterações, o papel de órgão recursal, ou, deveria julgar em segunda instância, os recursos das partes punidas. Neste governo não seria aplicada nenhuma multa. A *Notícia*. Bornhausen propõe mudança na lei do meio ambiente”. Joinville, 16 set. 1981. p.3.

<sup>39</sup> “Para desespero dos conservacionistas de Santa Catarina, a recém-votada Lei de Proteção Ambiental inviabilizou completamente a Fundação de Amparo a Tecnologia Meio Ambiente, uma vez que se constituiu uma legislação de fachada que é inexecutável e que inverteu todas as expectativas de bom senso. [...] uma das desculpas mais frequentemente propaladas no estado para tentar justificar a inoperância da FATMA era a inexistência de uma legislação que desse àquele órgão o poder de polícia nas questões ambientais [...] A FATMA, pela nova lei, passa a ser mero órgão opinativo, desarmado completamente de instrumentos de coerção contra os agressores que estão destruindo o meio ambiente por todo estado”. A *Notícia*. Natal Longo critica nova lei de proteção ambiental. 22 nov. 1980. p.13.

<sup>40</sup> Sobre a referida polêmica existente na época, esclarece MACHADO que “As empresas públicas, as fundações e as sociedades de economia mista são de direito privado e somente por derrogação pode ocorrer a aplicação de princípios de direito público” (art. 170 da 2ª emenda constitucional 1/69). “Ocorre que os diretores dessas entidades privadas ambientais não gozam de estabilidade em seus cargos, nem prestam, necessariamente, concurso público de provas e títulos para admissão. O contrato de trabalho pode sofrer rescisão de maneira unilateral, sem prévio processo administrativo sentença judiciária, garantia do funcionário público somente. Ora, é nesse setor que os administradores mais necessitam de garantias para poderem arrostar a força das pressões e o tráfico de influências”. LEME, Paulo A. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1982. p. 57-58

os municípios e envolver a comunidade catarinense nos conhecimentos e encaminhamento de soluções para os problemas ambientais.<sup>41</sup> Visando facilitar a criação desses Conselhos num maior número de municípios catarinenses, uma das principais funções da SUDEA, órgão responsável pela coordenação da política ecológica estadual, foi elaborar documentos padronizados para operacionalização do COMDEMA. Nessas “propostas” seguiam modelos de portarias, decretos, regimentos e projeto de lei, que procuravam, por meio do conselho, regulamentar as ações públicas no controle do uso dos recursos naturais a nível local.

Segundo esses documentos o COMDEMA deveria ser “um órgão consultivo e de assessoramento da Prefeitura (...) em assuntos pertinentes à proteção e prevenção da flora, da fauna, do solo, e da paisagem e do controle da poluição em todo o Município”. O conselho seria composto por 9 (nove) membros de “livre escolha do prefeito”.

Responsável pela formação da política ecológica municipal, caberia ao CONDEMA, elaborar e propor normas e programas nas áreas afetas, acompanhar e avaliar o desempenho de atividades municipais no setor ecológico, propor e executar campanhas de conscientização e “propor o envio de periódico de informações das atividades desenvolvidas pela COMDEMA [...], à Superintendência de Defesa Ambiental - SUDEA, órgão integrante da organização do GAPLAN, visando contribuir para o fortalecimento da política ecológica estadual.” O Regimento proposto estabelecia ainda que qualquer deliberação do órgão colegiado poderia ser vetada pelo prefeito municipal.

O teor dos referidos documentos deixa claro o interesse em delimitar a ação dos municípios quanto a sua capacidade de coerção ao afirmar que estes deveriam atuar “na conservação ambiental e no controle da poluição ambiental em complementação a ação da União e dos Estados” e que conforme lógica das legislações federais e estaduais, as ações mais “drásticas” não deveriam ser acessíveis ao governo local. A ação mais ousada neste sentido parece ser a expedição de “notificação ao responsável e/ou causador de poluição, detalhando a ocorrência e advertindo sobre outras penalidades, caso não sejam debelados ou reduzidos os efeitos causadores do mal”<sup>42</sup>

Não se pode perder de vista que para a resolução dos efeitos negativos dos conflitos ambientais sobre o órgão estadual o COMDEMA era uma importante e parcimoniosa iniciativa, compensando a ausência da FATMA na quase totalidade de municípios do estado, muitos destes, focos latentes de conflitos ambientais.<sup>43</sup> Além disso, e o mais importante, é que desta forma evitava-se a perda de controle sobre as ações municipais “precipitadas” que ameaçavam o setor produtivo com a paralisação,

<sup>41</sup> FATMA. Relatório Anual de Atividades de 1979. Florianópolis, 1980, p. 06.

<sup>42</sup> Esta e as outras citações acima foram extraídas de modelos de documentos encaminhados aos municípios como proposta de operacionalização do COMDEMA no início da década de 80.

<sup>43</sup> Como consta do Relatório de Atividades da FATMA de 1979, com respeito às atividades de conscientização comunitária “Também, foi enviado a todas as Prefeituras Municipais, modelo de Lei e respectiva regulamentação para a criação de Comissões Municipais de Defesa do Meio Ambiente, tendo havido manifestação favorável por parte de 15 municípios que passaram a ter essas comissões. As providências adotadas por essas prefeituras marcam um importante passo na busca de maior integração institucional (grifo do autor) e no envolvimento da comunidade catarinense no conhecimento e encaminhamento de soluções para os problemas ambientais do Estado” p.06.

canalizando institucionalmente as demandas locais.

#### 4. 4. A Regionalização Controlada da FATMA nos Planos Eleitorais do Governo

Os insistentes pedidos da presença da FATMA onde ocorriam os mais graves problemas de poluição do estado durante o governo Bornhausen, ou seja, nas regiões industrializadas do Norte, Sul, Vale do Itajaí, Região de Lages e Oeste, logo justificaram a necessidade de regionalização da FATMA, mas que ao mesmo tempo serviram para ampliar a rede eleitoral do governo. A criação de sedes regionais tornou-se necessária para amenizar problemas reais de contaminação de mananciais cujo estágio de conflito político diante do acúmulo de não decisões, requeriam novas respostas. Já não era possível resolvê-los por meio de “controles a distância” (da capital), com o deslocamento de técnicos de “cima para baixo” no território segundo um critério de “seleção de denúncias”<sup>44</sup>, ou com a tentativa de padronização institucional das ações municipais através da criação de COMDEMAS.

O SECON (Serviço de Conservação da Natureza), como já se viu, foi a primeira incursão da FATMA dirigida ao interior do estado, entretanto, exclusivamente voltada para o controle das agressões à fauna e à flora, custeada e motivada por um convênio em 1977 com o IBDF. Até 1983, os conflitos decorrentes da poluição industrial hídrica, eram amenizados com o deslocamento contínuo do pequeno efetivo de técnicos<sup>45</sup>, cuja presença era muito disputada<sup>46</sup> pelos principais municípios industrializados, à exceção, de certa maneira, de Blumenau que detinha um sistema de controle da poluição industrial relativamente estruturado.

Em geral, durante o período de 1975 a 1982 (portanto dois anos após a regulamentação da legislação ambiental), estas visitas consistiam na realização de levantamentos, cadastramentos e no máximo, acordos para instalações de equipamentos anti-poluentes com empresas específicas. Com a instalação de escritórios nas regiões onde aconteciam os mais graves casos de agressões ambientais, vai iniciar significativamente no último ano do governo Bornhausen/Córdova. Neste contexto eleitoral a

<sup>44</sup> Ex-superintendente da FATMA, entrevista em 18 dez. 1997.

<sup>45</sup> Em 1980 a FATMA contava com um efetivo de apenas 10 técnicos, para cobrir todo o Estado. *O Estado*. FATMA quer poder de veto para projetos industriais de SC. Florianópolis, 1980, p. ?.

<sup>46</sup> Entre esses municípios destacavam-se Lages, Joinville, Xanxerê e Joaçaba. Um bom exemplo das disputas pela atenção da FATMA pode ser sentido nesta referência feita em jornal regional da região do Vale do Rio do Peixe após sucessivas reivindicações de movimentos sociais por medidas contra as empresas poluidoras da região e o governador Jorge Bornhausen ter prometido que determinaria o envio de técnicos da FATMA para a cidade de Joaçaba. “A boa vontade por parte do Governo é tão marcante que até mesmo o pólo prioritário das atenções da FATMA, concentrada antes na cidade de Joinville, foram, por determinação do Governo, deslocados para a o Vale do Rio do Peixe” *Cidadela*. A FATMA já está “em casa”. Joaçaba: 06 out. 1979. p. 3.

regionalização do órgão ambiental catarinense inseria-se nos “esforços de campanha” movidos pelos governos Estadual e Federal para eleger os candidatos do PDS ao governo e ao senado.<sup>47</sup>

Não obstante terem sido insistentes os pedidos de criação de sedes regionais nesse governo, apenas nos últimos meses de 1982 o superintendente da FATMA, Edmond Saliba, declarou que seriam criados 16 escritórios regionais naquele ano<sup>48</sup>. Na verdade, não passaram de três os escritórios regionais da FATMA criados em 1982, Joinville, Chapecó e Joaçaba, totalizando quatro com o de Criciúma, implantado em 1979.

De acordo com Edmond Saliba, a criação do Escritório Regional de Joaçaba tinha ocorrido “graças ao Governador do Estado que está muito preocupado com a melhoria da vida do povo do Vale do Rio do Peixe. Por isso determinou que a FATMA, instalasse em Joaçaba, um escritório, a fim de que os problemas mais urgentes em termos de poluição de mananciais de água e desmatamento fossem equilibrados e bem orientados.”<sup>49</sup> Uma ação com maior grau de efetividade no controle da poluição industrial nessa região só se veria a partir de 1987, não obstante as denúncias desse tipo de agressão ambiental já se registrassem desde o ano de criação da FATMA.<sup>50</sup>

Isto vinha ao encontro da declaração de Edmond Saliba na mesma entrevista acima onde afirmou que não era preciso temer a FATMA afinal a mesma “não é um órgão de policiamento nem de cerceamento mas sim de orientação”, demonstrando assim a nulidade da legislação em vigor. Esse recorrente “reducionismo institucional”, assinala não só um instrumento de não-decisão, como uma necessidade de se “legitimar” junto aos setores produtivos a ameaça potencial de controle de suas atividades representada pela FATMA.

A falta de expressão dos escritórios regionais, atestada ao longo tempo, parece confirmar a tese que entre suas funções instrumentais sobressai-se a de absorver e canalizar conflitos cujo grau de complexidade tende a não se dissolver no tempo “naturalmente”. Portanto, a implantação desses escritórios nos principais centros urbano-industriais, em condições de extrema adversidade para cumprir suas funções formais, deve ser vista como indicador de um novo estágio de uma “seletividade institucional”<sup>51</sup>. Antes da instalação das unidades desconcentradas os problemas ambientais não eram reconhecidos como tais. Com sua instalação, não obstante o reconhecimento dos problemas por parte do Estado, apresenta-se uma versão da FATMA, igualmente desprovida de recursos adequados para a

---

<sup>47</sup> “... a minha meta como governador é vencer o pleito democrático de 15 de novembro. E para isto evidarei todos os meus esforços, não me portarei no governo do estado como magistrado no que diz respeito às eleições (...) Estarei no governo como integrante do PDS e como seu instrumento.” Esta declaração do então governador Henrique Córdova em 1982, vice e substituto de Jorge Bornhausen, candidato a senador, era um anúncio do que se confirmaria em sua curta gestão: o intenso uso da máquina pública estadual na campanha de 1982 dos candidatos do PDS. Esta passagem da história política catarinense é resgatada consistentemente em AGUIAR, op. cit., p.134.

<sup>48</sup> “Inaugurado Escritório da Fátima (sic)” *Cruzeiro do Sul*. Joaçaba 01 out. 1982. p.3.

<sup>49</sup> Id.

<sup>50</sup> *O Estado*. Os peixes estão morrendo. 03 jun. 1976. p. ?

<sup>51</sup> Vide SEIBEL, E. *Gestão...*, op. cit., p. 45.

resolução agora reconhecia-se mas continuava-se negando uma solução, do agravamento dos problemas ambientais no estado que não podem ser resolvidos nos limites da lógica político-econômica que produz esses problemas.

O uso da máquina administrativa para fins eleitorais comprovados no caso da regionalização da FATMA, é outro fator que contribui para a debilidade institucional, uma vez que desloca o sentido de suas ações, subordinando à lógica das mesmas a “lógica eleitoreira”, inibindo assim qualquer ação que não se subordine a esta lógica.

A abertura de escritórios regionais propagou-se nas gestões seguintes, constantemente criticados pela insuficiência de poder de decisão, de quadros técnicos e de recursos para atender aos problemas ambientais localizados. Esse assunto será tratado mais detidamente nos capítulos seguintes, aqui apenas desejava-se destacar os fatores que originaram a desconcentração da FATMA em direção aos pontos geográficos mais conflituosos no controle da poluição industrial e, portanto, a inclusão “forçada” na agenda pública desse problema.

#### **4. 5. A “Conscientização Ambiental”: Legitimidade e Socialização das Responsabilidades Ambientais**

Será analisado aqui um recurso de caráter mais amplo, lançado pelo Estado, para administrar a manifestação das contradições da política ambiental no período 1979-1983: a “conscientização ambiental”. O uso intensivo deste recurso neste período está principalmente relacionado a necessidade de produzir legitimidade em função das sucessivas crises institucionais deste período, bem como pela necessidade crescente de justificar uma opção institucional pela orientação em detrimento da coerção aos infratores. Em ambos os casos, tentando justificar “sua existência” institucional em diferentes sentidos por meio de um rico arsenal de alternativas oferecido pela temática ambiental.

Entre as principais atividades desenvolvidas nesse governo com a finalidade produzir uma “conscientização ambiental” pode-se relacionar: a) criação de premiações e títulos honoríficos, às pessoas e entidades que se projetaram em atividades relacionadas com o meio ambiente, com destaque para a primeira edição do Troféu Fritz Müller; b) edição e publicação de obras de pesquisadores autônomos c) distribuição de mudas de plantas e arvores, cartilhas e camisetas; d) acordos com a Secretaria de Educação, visando a elaboração de projetos específicos; e) Campanhas publicitárias do tipo “Dê uma mão a natureza” e “Vamos tratar essa bola [planeta terra], com carinho. Deus não vai fazer outra”; f) outros eventos como passeios ecológicos e palestras.

Conscientizar para o governo consistia em “promover e desenvolver programas educativos e informativos que concorressem para uma melhor compreensão social dos problemas ambientais, o uso adequado dos recursos naturais e a participação efetiva de toda a comunidade no processo de controle e do meio ambiente.” Por sua vez, as palestras tinham como preocupação básica “a descentralização dos conhecimentos acerca do manejo dos recursos naturais e a formação de estruturas mentais voltadas para



aspectos de conservação, preservação e melhoria da qualidade de vida, a partir da mudança de comportamento(...)"<sup>52</sup>.

A prioridade aqui é chamar atenção para a contribuição específica das atividades de "conscientização ambiental" com a manutenção da *debilidade institucional*, especificamente, produzindo um consenso em torno do órgão ambiental a partir de conteúdos predominantemente "neutros". Três pontos parecem ser relevantes sobre as razões e os efeitos que tornam as ações de conscientização ambiental interessantes e necessárias num contexto da gestão de uma crise ambiental e institucional da FATMA em Santa Catarina.

Em primeiro lugar, estas atividades costumam ser de baixo custo e ter bom impacto sobre a opinião pública. O custo reduzido geralmente se deve tanto à própria dimensão dos eventos quanto à possibilidade de uso de recursos externos como na distribuição de mudas e árvores à população ou em acordos e convênios com outros órgãos públicos, por exemplo, com a Secretária da Educação na elaboração de cartilhas e de programas específicos. Igualmente, o abalo orçamentário de oferecer troféus e prêmios a pessoas e entidades que se destacam na área do meio ambiente, e campanhas publicitárias esporádicas como formas de contrabalançar os desgastes divulgados na mídia são infinitamente inferiores aos investimentos necessários a uma política ambiental conseqüente.

Geralmente, com grande divulgação na mídia, o conteúdo destes eventos costuma recorrer a apelos científicos e emocionais (românticos), ambos com grande poder de convencimento na opinião pública. Desta forma, esses recursos podem também ter um relativo sucesso na produção de uma imagem positiva para a instituição contra denúncias de omissões advindas de regiões específicas, e em geral, carentes de consistência e persistência. A última palavra na avaliação das agressões ambientais é quase sempre da burocracia pública especializada.

Um segundo aspecto a assinalar é o baixo nível de conflito que estas ações implicam. Uma fatia expressiva da população informada concorda que para resolver grande parte dos problemas ambientais falta "consciência" às pessoas. Assim, os meios de conscientização que atingem grande parte da população, direta ou indiretamente, têm a vantagem de gozar de um baixo nível de conflito político e social<sup>53</sup>. O mesmo não acontece às medidas de coerção moral ou impedimento de funcionamento de atividades econômicas. Afinal, estas medidas vão contra toda lógica de funcionamento da sociedade de mercado, só justificáveis em casos de extremo impacto sobre o meio social e natural, espacial e temporalmente identificados.

O terceiro ponto diz respeito à impossibilidade de controlar satisfatoriamente as externalidades ambientais das atividades produtivas. Essa situação leva à necessidade de ocultamento desta contradição, criando-se um cenário minimizador das já citadas externalidades e conseqüentemente da decisão política que elas envolveriam, deslocando a ênfase dos principais problemas para outras instâncias.

<sup>52</sup> FATMA. Relatório de Atividades de 1981. Florianópolis: 1982. p. 23 e 35 (respectivamente).

<sup>53</sup> Como conclui o ambientalista Lauro Bacca (op. cit.) é muito "(...) fácil para o político falar em educação ambiental porque isso não atrapalha ninguém. É simpático, é água com açúcar, o cara que continuar fazendo, continua fazendo."

Analisando a função ideológica assumida pelo conceito de interdisciplinaridade no discurso ecológico, Follari defende que quando não há decisão política “melhor é apelar para cortinas de fumaça como a interdisciplina, que conduzem a soluções imaginárias pautadas na imanência do técnico e no adormecimento das consciências sobre as opções que teriam real eficácia”<sup>54</sup>

As chamadas de campanhas durante a gestão na FATMA de 1979-1983, como “Dê uma mão a natureza”, “Cuide bem dessa bola. Deus não vai fazer outra” ou “Poupar a natureza faz bem” - são bons exemplos de um ocultamento ideológico da realidade social e política. Numa sociedade que se desenvolve pela desigualdade, almeja-se tornar todos simetricamente responsáveis por problemas ambientais, em geral, indefinidos. Ao mesmo tempo que se socializa a responsabilidade sobre uma crise ambiental, sugerem que a mesma pode ser resolvida pela soma das mudanças de comportamentos individuais. E como sugere a apropriação do termo “ecodesenvolvimento” e mais recentemente “desenvolvimento sustentável” disseminados pela ONU, iniciada nesse período, os conflitos existentes na apropriação desigual dos recursos naturais e seus conflitos são passíveis de conciliação.<sup>55</sup>

A persistência ao longo do tempo de uma condição de déficit de legitimação das políticas ambientais em Santa Catarina tornaram rotineiras essas atividades de construção de uma “consciência”. Em maior ou menor grau, com o tempo vai se sentindo o aumento do volume de atividade voltadas para “fortalecer a imagem da FATMA”, necessárias e possíveis para contrabalançar o desequilíbrio quase permanente de aceitação social do órgão. O exposto até aqui permite afirmar a existência de um calendário mínimo de reposição de legitimidade, onde o rol de medidas expostos anteriormente devem entrar em ação sob múltiplas combinações.

As principais referências desse calendário situam-se no mês de junho, no dia 5, Dia Mundial do Meio Ambiente, de 05 a 12 de junho, Semana Nacional do Meio Ambiente, e em menor grau o Dia da Árvore, no dia 21 de setembro.

Adicionalmente, há uma preocupação para que “grandes” acontecimentos oficiais relacionados ao meio ambiente, que são poucos para se dispersar durante o ano, sejam lançados oficialmente nessas datas, quando as atenções se voltam para as avaliações da problemática ecológica e é necessário demonstrar que não está se fazendo nada. É a partir do Governo Bornhausen, consequência das intensas pressões sobre as políticas ambientais que se observava, a constituição de um ritual nas semanas do meio ambiente, onde se conjugam críticas, denúncias, justificativas, comemorações simbólicas e apresentação de novos programas e declaração de intenções, para só serem retomados como fatos públicos no próximo evento.

A título de exemplo, foram lançados ou sancionados preferencialmente em dias da Semana do

<sup>54</sup> Roberto. Ecologia, Ecodesenvolvimento, Ecocídio, Eco... **Cadernos Cedex - Educação Ambiental**. n. 29. Campinas: Papyrus, 1993. p.89-95.

<sup>55</sup> Ver mais sobre a crítica da maleável proposta de “Desenvolvimento Sustentável” no contexto das sociedades capitalistas em STAHEL, Andri W. **Capitalismo e Entropia: Os Aspectos Ideológicos de uma Contradição e Busca de Alternativas Sustentáveis**. In. CAVALCANTI, C (org.) **Desenvolvimento e Natureza: estudo para uma sociedade sustentável**. São Paulo: Cortez, Recife - PE / Fundação João Nabuco, 1995.

Meio Ambiente, ou em datas do mês de junho, o decreto que regulamenta a legislação estadual do meio ambiente (5.06.81), a Reserva Biológica Estadual de Aguai (05.06.78), e as reservas biológicas estaduais de Canela Preta e Serra Furada (20.06.80).

Não se pode, obviamente, negar a existência de alguma contribuição real por parte dessas iniciativas de “conscientização ambiental” - embora de difícil avaliação - para a formação de uma percepção social dos problemas ambientais necessária para dar maior expressão política à questão ecológica. Além disso, apesar de que estas iniciativas procurem em geral o ocultamento das contradições ambientais e contrabalançar o desgaste da imagem política ambiental estatal, por outro lado, parece inevitável que desta forma se esteja estimulando novas demandas e, conseqüentemente, agravando a crise de legitimidade da política ambiental.<sup>56</sup>

Na maioria das vezes, entretanto, as atividades de “conscientização ambiental” não têm demonstrado dispor de melhor sorte que as políticas mais conflituosas. Estas atividades tendem a se caracterizar pela pontualidade, uma vez que sofrem os efeitos da descontinuidade e desarticulação que governam a FATMA, dependendo antes da capacidade técnica, de influência, motivações individuais e das necessidades conjunturais de legitimidade.<sup>57</sup>

#### 4. 6. Conselho Estadual de Tecnologia e Meio Ambiente - CETMA: Um Espaço Decisório Ornamental

O conselho era uma peça fundamental na idéia do aparato institucional que pensava-se implantar em Santa Catarina inspirada no modelo carioca da FEEMA. Nesse esquema, ao conselho estava reservada a função de amortecer as influências políticas sobre a fundação, garantindo assim uma maior orientação e autonomia técnica. Contudo, como já se viu toda esta estrutura institucional foi preparada para possibilitar a interferência política só do governo. Todos as principais funções passavam pela anuência do governador, chegando na gestão de Jorge Bornhausen a dispensar a obrigatoriedade da presença de instituições acadêmicas no conselho.

Sobre a performance do conselho durante os governos Konder Reis e Bornhausen/Córdova é interessante o relato de dois conselheiros ligados à área acadêmica e à militância ambiental nesse período.

... o (CETMA) foi estruturado assim, porque era assim que se estruturava na época.[...] Quando eles se reuniram, e não foram muitas vezes, acho que eu fui convocado uma vez para uma reunião em dois anos, é ... uma vez. E como não ficou claro se me pagariam a estadia, eu não fui, também não aconteceu nada. Porque eles também sempre foram estruturados para não funcionar, porque quem estrutura eles são os políticos.[...] além de problemas de origem na estruturação, faltava vontade política de fazer isso

<sup>56</sup> “A FATMA ainda funciona em condições precárias, embora tenha tido êxito nas suas campanhas de preservação ambiental. Tanto isso confere que o assunto está na boca de todo mundo, despertando preocupação crescente”. *Jornal de Santa Catarina*. “A municipalização da defesa ambiental”. Blumenau, 30 out. 1982, p. 20.

<sup>57</sup> Apesar das diversas tentativas, até hoje não se conseguiu implantar a disciplina de Educação Ambiental nas unidades escolares estaduais regularmente. As árvores plantadas em datas comemorativas, não dispendo de acompanhamento específico, não resistem em sua grande parte. Lauro Bacca. Op. cit.

funcionar, porque é complicado [...], todo político da escola antiga dificilmente se sujeita ao conselho porque aparentemente você perde poder, dilui. Então é melhor você fazer que não funcione e você decidir: faz isso, põe aquilo, não, não esse projeto não, o prefeito lá é meu amigo da região, ou lá eu tenho mais 1500 votos, então vamos tirar esse recurso daqui e colocar lá, mais um projetinho, enzona tudo, ...<sup>58</sup>

A predominância desta lógica política restrita para resolução de problemas complexos, como os ambientais acaba por inviabilizar este espaço “interdisciplinar”. Uma das principais inferências a esse respeito é a já comprovada prática, quase generalizada, de “não-decisões”.<sup>59</sup>

... para reunir já é um desastre, quer dizer, é difícil que eles se reúnam, quando eles se reúnem às vezes não deliberam nada, e as coisas estão acontecendo. Então você não tem tempo. A velocidade das coisas é muito grande, os fatos estão aí, você não pode esperar que alguém dê conselhos de como não derrubar uma árvore [...], as coisas não podem esperar. Me parece, de modo geral, a vida dos conselhos é muito ornamental. [...] De um modo geral, dois ou três estavam dispostos a trabalhar, o resto não queria fazer tarefas, nem tinham condições pra isso. Aí indicavam lá o fulano de tal, quer dizer, não há uma seleção adequada às coisas, era uma seleção acidental. Então, tinha lá vários representantes, secretário disso, secretário daquilo, sempre mandavam representantes quaisquer pra tomar presença. Então, não estavam preocupados.<sup>60</sup>

Por sua vez, a neutralização do CETMA - e depois do CONSEMA, a partir de 1991 - como espaço colegiado de decisão, foi por todo período analisado nesta dissertação uma consequência da concentração do poder decisório nas mãos do diretor do órgão ambiental e do secretário do órgão ao qual a FATMA esteve subordinada. Ademais, tem-se aí um destacado demonstrativo das remotas possibilidades de articulação dos setores estatais e não-estatais para elaboração de uma resposta acordada e de racionalidade superior à crise ambiental identificada no estado.

Todos os pontos acima descritos, foram consequências de relações cujas possibilidades e necessidades tinham seus limites definidos em grande parte dentro do próprio aparelho do Estado. A seguir serão apresentadas algumas das principais características destas relações e as amarrações de interesses “extra-Estado” que definiram a política ambiental possível desse período a partir da versão, principalmente, de Eduardo Santos Lins, um ator privilegiado.

---

<sup>58</sup> Alceu Natal Longo. Op. cit.

<sup>59</sup> É o que conclui MASSINGAN (op. cit., p. 82-87), após análise das atas das reuniões CETMA. Os “assuntos de política ambiental são relatados, para conhecimentos dos membros do Conselho, porém, quando levados à discussão não recebem uma decisão. Em geral são transferidos devido à falta de tempo ou outro motivo não exposto nas atas ou, ainda, recebem sugestão de estudos ou debates. Contudo, não retornam à pauta de discussão, uma vez que as atas seguintes não os mencionam mais.” Outras importante dado levantado pela autora é a relação entre as reuniões previstas e realizadas nos anos de 1989 e 1990. Em 1989, das 12 reuniões previstas apenas 3 foram realizadas, e em 1990 das também 12 previstas apenas 4 aconteceram.

<sup>60</sup> Paulo Fernando Lago foi conselheiro do CETMA no período de análise e formulação do projeto da legislação ambiental estadual. Entrevista em 11 dez. 1996.

## 5. Os Problemas Ambientais nos Bastidores do Poder Catarinense

Antonio Carlos Konder Reis, governador catarinense de 1975 a 1979, foi substituído no comando do governo catarinense por seu primo Jorge Konder Bornhausen, ambos do Partido Democrático Social - PDS e por eleição indireta.

O PDS catarinense, como provavelmente em todo Brasil, contou em sua formação em 1980 com participação majoritária do grande empresariado estadual. Como revela Aguiar:

Os grandes grupos econômicos irão fazer parte da formação do PDS catarinense, em dois níveis, regional e estadual. As lideranças empresariais mais expressivas destes grupos, principalmente no contexto da economia nacional, irão ocupar posição de destaque no Diretório Regional do PDS catarinense.<sup>61</sup>

A relação do Governo Bornhausen, e antes dele do governo de seu primo, com o grande capital catarinense também se verificava pela participação de representantes empresariais no poder executivo estadual, ocupando cargos estratégicos.<sup>62</sup> As vinculações entre a esfera política e a esfera econômica catarinense articuladas, seja no interior do partido governista ou na própria formação do governo Bornhausen, demonstram mais uma vez a forte predominância dos interesses empresariais na correlação de forças sociais. A agregação dos setores empresariais através do Estado, de fato, foi uma das principais estratégias do partido governista para o enfrentamento do MDB em 1982.

As implicações desta situação para gestão do meio ambiente naquele período, parecem óbvias e complementares à tônica que se deu à política ambiental analisada até aqui. A frente, se fará a apresentação de algumas passagens reveladoras de uma maior precisão da forma como se organizavam os interesses a cerca da (não) política ambiental. Nesse aspecto dar-se-á prioridade a entrevista com o ex-superintendente da FATMA Eduardo Santos Lins, haja vista sua proximidade com as elites políticas e econômicas catarinenses, e porque elementos desta relação proporcionarão, em uma grande medida, a constituição de um arquétipo da decisão política para a política ambiental catarinense para todo período desse estudo.

Até aqui, tentou-se demonstrar que diante do aumento abrupto de demandas insurgentes, a partir de 1979, responsáveis pela definição de uma crise ambiental no estado, organizaram-se respostas

---

<sup>61</sup> É interessante aqui citar os principais grupos econômicos e seus representantes na criação dos diretórios municipais e regional do PDS: Diomício Freitas e Manoel Dilor de Freitas do grupo Diomício Freitas (Criciúma); Edson e Jarvis Gaidzinski do grupo Gaidzinks (Criciúma); Ivan Oreste Bonato, grupo Perdigão (Videira); Atilio Francisco Xavier Fontana e Victor Fontana, grupo Sadia (Concórdia); Nilson Weilson Bender, grupo Tupy (Joinville); Egon João da Silva e Marcos Henrique Buechler e Antonio Carlos Konder Reis, grupo Weg ( Jaraguá do Sul); Mário J. G. Petrelli, Jornal de Santa Catarina (Blumenau); Moacir Gervázio Thomazi, jornal A Notícia (Joinville); Norberto Ingo Znadrozny, grupo Artex (Blumenau); Ingo Wlofgang Hering, grupo Hering (Blumenau); José Érico Dalla Rosa, grupo Sulfabril (Blumenau); Mário John e Siegfried Liesenberg, grupo Tekka (Blumenau); Umberto de Toni, grupo Chapecó (Chapecó); Aury Luiz Bodanese, grupo Cooperalfa (Chapecó); Ronald Caputo, grupo Hansen (Joinville); Saul Brandalise, grupo Perdigão (Videira); Carlos Cid Renaux, grupo Renaux (Brusque). AGUIAR. op. cit. p.185-190.

<sup>62</sup> Esse foi o caso, principalmente, de Norberto Ingo Zadrozny na Secretaria de Planejamento, um dos principais cargos da gestão Bornhausen/Córdova, Ivan Oreste Bonato na Secretaria da Fazenda, Nilson W. Bender e, antes, Hans Diter Schmidt na Secretaria de Indústria e Comércio, e Etevaldo da Silva na Superintendência Geral do Programa Especial de Apoio a Capitalização a Empresa - Procape em 1982, órgão que fora razão em 1983 de instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito pela Assembléia Legislativa de Santa Catarina, que comprovou as denúncias de uso ilícito de recursos públicos nas eleições de 1982. AGUIAR, Op. cit. p.177. Mais informações em GIESE, op. cit.

contraditórias, principalmente a partir da FATMA, no intuito de amenizar tais conflitos sem alterar a rotina das relações de poder dominante. Estas contaram para tanto principalmente com: a) a regionalização do órgão e regulamentação das ações municipais; b) a priorização de medidas de controle ambiental; c) a aprovação de uma legislação ambiental; e d) a intensificação de ações de formação de opinião pública.

Todas as medidas têm em comum o fato de fazerem parte de um conjunto de dispositivos colocados em ação para a manutenção contraditória de um padrão de apropriação de recursos naturais, igualmente contraditório. Uma tentativa de entender a lógica que movia estas medidas dá a entender que as contradições que surgiam na crise institucional da FATMA, faziam parte de uma inclinação do próprio Estado.

Em visita a Joaçaba em 1980, o governador Jorge Bornhausen respondendo às reivindicações de movimentos de classe média para instalação de um escritório da FATMA na região do Vale do Rio do Peixe da insuportável contaminação da água de uso doméstico causada por grandes empresas da região, afirmava ser receptivo à idéia e que a medida iria depender de um criterioso estudo, ressaltando, porém que “a FATMA vem progredindo com cautela para evitar tropeços, que de resto só poderiam comprometer a responsabilidade institucional.”<sup>63</sup> Cautela, era nesse sentido sinônimo do que eufemisticamente se identificava no período como uma estratégia “gradualista”<sup>64</sup> para a política ambiental, o que exigia que se tornasse “letra morta” a legislação.

De fato, esta cautela era um requisito necessário para manter o equilíbrio de forças que sustentavam o bloco oligárquico-tecnocrático no controle do poder público estadual. Afinal um difícil teste se esboçava nas eleições de 1982. Se por um lado a legislação e outras medidas descritas acima procuravam dar respostas àquelas demandas atingidas pelas externalidades ambientais ou preocupadas com elas, inversamente era necessário satisfazer outras demandas mais fundamentais. Não criar um clima de insegurança quanto ao grau de seriedade da nova lei era necessária para não afugentar ou desestabilizar as expectativas empresariais, já afetadas pela conjuntura econômica inflacionária e de elevada taxa de juro, conseguindo assim o apoio político e financeiro das mesmas.

---

<sup>63</sup> O Planalto. Governador e Vice-Governador no Vale do Rio do Peixe. Lages, 15 mar. 1980. p.3.

<sup>64</sup> A percepção de uma crise ambiental não devidamente avaliada e encaminhada por um órgão débil e a “indefinição quanto a uma política clara para o meio ambiente preocupava em 1982 até mesmo tecnocratas como Idaulo José Cunha, ex-superintendente da FATMA. CUNHA, I. J. “Por uma política ambiental”. A Notícia. Joinville, 23 mai. 1982. p. 2.

Às vezes a situação fugia ao controle do governo, através da FATMA, sendo necessário mobilizar outros setores do Estado e expor-se ao desgaste público para se garantir a “normalidade”.<sup>65</sup> O posicionamento da FATMA, e a fragilidade dos argumentos em benefício das indústrias era razão de grande repúdio do movimento ambientalista do estado<sup>66</sup>, o que sobremaneira contribuía para uma maior descrença quanto às possibilidades de se ver os problemas ambientais do estado resolvidos pela intervenção estatal.

A posição privilegiada de algumas empresas se faria sentir novamente durante as discussões no parlamento catarinense para formulação da legislação ambiental do estado. No auge da polêmica criada em torno da solução da poluição hídrica no Rio Canoas, causada por empresas do setor de papel e celulose de Lages, a multinacional americana Olinkraft S/A “(...) encostou o governo na parede quando ameaçou fechar a fábrica (caso fosse) obrigada a colocar os caros aparelhos anti-poluentes”. Embora isso fosse tomado pelos parlamentares desconfiados como “blefe” e má fé da multinacional que desejava poluir um país subdesenvolvido, o impasse continuava latente diante do risco de desemprego, e queda na arrecadação de tributos, e mais, sobre a viabilidade econômica ou não de tais mudanças técnicas.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> A esse respeito é ilustrativa a forma como se resolviam os conflitos ambientais nesse período de governo, como por exemplo o caso da poluição do Rio Canoas na região de Lages. Depois de diversas denúncias da população local contra as empresas Olinkraft S/A e Papel e Celulose Catarinense desde 1976, em 1979, dois promotores de justiça e um juiz de direito da comarca Anita Garibaldi, localizada a jusante dos municípios de Correia Pinto e Otacílio Costa, sede das empresas, instauraram processo crime contra as mesmas por mortandade de peixes e por tornar a água venenosa para o gado. Após firmar um acordo com as empresas, a FATMA intercedeu junto à Procuradoria Geral do Estado pedindo que esta intercedesse junto à Procuradoria Pública de Anita Garibaldi para que sustasse assim, o inquérito policial no qual estavam indiciados os diretores das duas indústrias. No documento enviado pela FATMA ao promotor público de Anita Garibaldi, o mesmo alegava que “na época da instalação das indústrias estas satisfaziam plenamente o poder público, considerava que não haviam dados anteriores a instalação sobre o estado de pureza das águas do Canoas, e que portanto era impossível responsabilizar seus dirigentes.” Após transferências sucessivas do juiz e dos dois promotores “militantes” da Comarca de Anita Garibaldi a favor da apuração dos culpados, e a interferência do Procurador Geral do Estado, o inquérito foi arquivado. Em 1982, durante a Semana do Meio Ambiente, as denúncias da “continuidade e esquecimento” da poluição do Canoas causado, principalmente pelos efluentes da empresas de papel e celulose, davam conta do teor do acordo entre a FATMA e as citadas indústrias. À falta de informação, e mantida inalterada a cor das águas do Canoas os moradores da região aconselhavam, embora a mortandade houvesse acabado, a não lavar roupa e nem beber “se não vai morrer na hora, vai ficar doente na certa”. **O Estado**. Arquivado processo que denunciava poluição das águas do rio Canoas e Carvão mata o Sul. Metais o Norte. É a poluição no Estado. Florianópolis, 18 dez. 1979. p. 10 e 06 jun. 1982. p. 27 (respectivamente).

<sup>66</sup> O principal e mais contundente ato de repúdio parece ter sido de Lauro E. Bacca, à época, presidente da ACAPRENA, de Blumenau. Em nota intitulada “FATMA - Fundação de Amparo a Todos os Molestadores Ambientais” acusava a FATMA de “ter passado definitivamente para o lado dos poluidores, pois além da omissão completa, esta havia passado a advogada dos grandes poluidores”. Para Bacca a argumentação da FATMA, é “ridícula e demonstra total ignorância quanto a existência de um Código da Água” de 1934 e outras legislações recentes publicadas pela própria FATMA. Concluía que aos “...conservacionistas restam ações populares, pedidos de intervenção do Governo Federal nas questões, rezar para que a FATMA seja extinta enquanto ainda é tempo. É preferível não existir um órgão que, a pretexto de fazê-lo, advoga as causas dos madeireiros, de poluidores e caçadores.” **Jornal de Santa Catarina**. Blumenau, 21 dez. 1979. p. 2.

<sup>67</sup> **O Estado**. Novas indústrias em SC só serão instaladas com licença da FATMA. Florianópolis, 19 jun. 1980. p.5.

Um outro exemplo era o da Companhia de Cimento Portland de Itajaí. O prejuízo à saúde da população de Itajaí por respirar partículas em suspensão emitidas pelas chaminés da empresa não era o bastante para a mesma e o governo resolverem o problema. Após um estudo, a empresa se negou a resolver o problema sob argumentos quase consensualmente aceitos, pois só estava disposta a gastar Cr\$ 30 milhões dos Cr\$ 450 milhões necessário para a adoção de medidas anti poluentes. **Jornal de Santa Catarina**. Fábrica de Cimento vai continuar poluindo. 20 ago. 1980, p. 15.

Embora Santos Lins denunciasse os interesses poderosos que comprometiam o sucesso das políticas ambientais, não chegou a usar “a força” da lei.<sup>68</sup> Tendo presente seus vínculos históricos ideológicos, partidários, de classe e familiares, lançava mão de meios de convencimento mais seguros, os tradicionais.

Na minha gestão na FATMA, é assim caso isolado. (...) [a poluição no rio da Madre por causa tanto do carvão quanto da cerâmica]. Eu estive com o Papa deles todos que é o Diomício Freitas, e ele ... ria... Ele, Diomício Freitas, tinha uma relação comigo, com o meu pai, no tempo de banco (INCO), Irineu Bornhausen. Ele me tratava assim com bonomia, com muita simpatia mas não levando nada, nada a sério. [...] no Rio do Peixe, uma empresa (Primo Tedesco) que cresceu muito, faz papel. Lá com esses dois irmãos eu tive uma fricção dura pra evitar que eles não acabassem de matar[o Rio do Peixe], mataram, não só eles, todo o complexo industrial do Vale do Rio do Peixe. E a FATMA nesse meu pequeno período se evidenciou bastante, com pequenos brigarecos, como aqui no Cambirella, como em Criciúma, um pouco, como no Vale do Rio do Peixe, um pouco, em Blumenau, um pouco mais.<sup>69</sup>

Como se vê, a possibilidade de algum avanço na política ambiental dependia das relações de proximidade e favores entre “iguais”. Uma avaliação do período mostra que nem mesmo este recurso conseguiu reverter o quadro da crise ambiental no estado e a crise institucional na FATMA, foi antes mais uma etapa de aperfeiçoamento da história da negação da política ambiental. Interessa ainda, para completar esta análise, salientar como se organizavam nos bastidores do poder catarinense a debilidade institucional da política ambiental, segundo a interpretação de Santos Lins.

Em primeiro lugar, o problema não estava necessariamente na FATMA, mas no contexto que a envolvia (e envolve), onde a supremacia do empresário move as razões do Estado. Sob a égide do “progresso” tem-se um contexto em que o:

empresário é preponderante, a figura do empresário. O empresário é quem consegue o dinheiro, o empresário é quem constrói, o empresário é quem dá emprego é quem paga imposto, quer dizer é o empresário. O empresário é o personagem principal do contexto que se fala nesse momento. Aí a revolução que precisaria haver não seria da FATMA.<sup>70</sup>

É no interior deste contexto que a FATMA tomava-se um “órgão menor”, não só por que não tinha importância na estrutura de governo ou sua existência fosse indiferente, mas porque era um “organismo que (...) em vez de ajudar atrapalhava (...) o estímulo do progresso.”

Eu tive contatos com o governador querendo tomar posições mais agressivas como por exemplo aqui no Jurerê [grupo Habitasul - Florianópolis], no aterramento, desrespeitando totalmente a natureza dali e aí eu não encontrava apoio nenhum, assim como com o Tedesco lá no Vale do Rio do Peixe, assim como com o Guglielmi em Criciúma, e no Vale do Itajaí com as fecularias e com as indústrias têxteis que jogavam, jogam seus resíduos no Rio Itajaí. [...] Então a FATMA não passava daí [evidenciação e orientação], por ela não ter eficiência técnica e funcional necessária para um empreendimento de tal monta, não é? Ela teria muito menos meios políticos de botar um susto maior na cabeça de seu Atilio

<sup>68</sup> Santos Lins se refere aos grandes grupos empresariais dos estados, como Perdigão e Sadia e seus representantes políticos: “Impensadamente, o político invade o terreno e prejudica nosso trabalho.” *Diário Popular*. Presidente da FATMA em Itajaí alerta sobre os perigos da poluição. Itajaí, 9 mai. 1981. p. 2, 3 e 6.

<sup>69</sup> Eduardo Santos Lins, op. cit.

<sup>70</sup> Id.



Fontana, ou do seu Bonato, ou do seu Tigre (grupo Hansen), dessa gente, do seu Diomício Freitas. Porque essa gente politicamente é muito poderosa, [...] eram os cardeais da política catarinense, que, de certa forma, faziam o Legislativo e o Executivo.<sup>71</sup>

Em segundo lugar, Santos Lins era quem ocupava o cargo mais importante na definição da política ambiental estadual, graças a função quase “ornamental” do Conselho Estadual de Tecnologia e Meio Ambiente, e o seu grau de parentesco e intimidade com o governador, que dava ao mesmo uma “posição mais forte, ou pelo menos, paralela ao GAPLAN” nos assuntos de meio ambiente.

... só que eu batia numa força maior [...] eu acho que todos os empresários, quando eles eram assustados, reprimidos, eles efetivamente se assustavam e eles iam bater então no político, porque eles se assustavam, isso já no meu tempo. Eles iam até a força maior, que poderia chegar até o governador. Então é por aí que eles iam [...]. nos casos mais específicos, e foram poucos no meu tempo, porque a FATMA nesse tempo era primária se contrapondo ao que ela seria hoje, [...]. Eles não batiam em mim, os Tedesco da vida, eles iam bater direto no seu deputado estadual, no seu deputado federal, que chegava a bater no governador e aí é que conseguiam fazer mais ou menos o que quisessem naquele tempo, não é. Eles percorriam os caminhos devidos, primeiro deputado estadual, federal... eu sumia.<sup>72</sup>

Em termos do controle da poluição das grandes indústrias, a principal atividade Santos Lins tratava-se de acordos com grandes empresários poluidores para levantar recursos para a FATMA. Esses recursos, deveriam ser aplicados na formação e contratação de técnicos, compra de equipamentos laboratoriais para atender a problemas específicos das bacias onde se localizavam as empresas acordantes.

Embora tivesse tentado com várias empresas esses acordos, o superintendente da FATMA só conseguiria com uma delas, a Carbonífera Metropolitana, localizada no município de Criciúma, de propriedade de Realdo Guglielmi, ainda assim, sem nenhum resultado efetivo para a empresa.<sup>73</sup>

O fracasso do projeto eleitoral de Eduardo Santos Lins, apesar dos esforços<sup>74</sup>, talvez fosse mais

---

<sup>71</sup> Id.

<sup>72</sup> Id.

<sup>73</sup> Esse acordo feito em outubro de 1980, não chegaria, porém, a se efetivar. Não tendo a FATMA cumprido sua parte no convênio, o empresário Realdo Guglielmi pediu em outubro de 1982 a extinção da FATMA pelo desvio de Cr\$ 30 milhões. Segundo o empresário, após o pagamento de 12 parcelas mensais à FATMA em troca da “definição e projeção de sistemas preventivos e corretivos de controle da poluição ambiental” daquela empresa, e finalizado o prazo do convênio, a FATMA remeteu vários ofícios adiando a entrega dos estudos. Porém, ainda segundo o empresário, em um último documento, já assinado por Edmond Saliba, o mesmo comunicava que os recursos remetidos pela empresa haviam sido utilizados para a aquisição de uma sede campestre para os funcionários da fundação, e ainda convidava o empresário a sugerir o nome para a mesma. Embora, sejam limitadas as informações sobre o acontecido, é provável que esta informação - mais um importante indicador das relações existentes entre o órgão estatal do meio ambiente e o empresariado -, tenha vindo a público como prenúncio da fragmentação das forças econômicas e políticas ocorridas com abertura política. Realdo Guglielmi, foi um dos fundadores do ex-MDB em Criciúma, era um dos poucos grandes empresários do estado a apoiar o partido de oposição na primeira eleição direta para governador do estado após 1965. *Jornal de Santa Catarina*. Empresário pede extinção da FATMA em Criciúma. Blumenau, 01 out. 1982. p. 5. e AGUIAR, op. cit., p. 186.

<sup>74</sup> Em passagens anteriores já se relatou o largo uso da máquina pública estadual e federal a favor dos candidatos governistas nas eleições de 1982. AGUIAR (op. cit., p.134-135) descreve as formas como era estruturada a participação voluntária ou não de funcionários públicos na campanha eleitoral. Segundo um ex-superintendente da FATMA, o órgão não ficou fora do esquema organizado. Afirma o mesmo que comentava-se sobre funcionários da FATMA que eram mandados às suas cidades de origem em campanha para os candidatos governistas, e, especificamente, à cadeira de deputado federal, para Eduardo Santos Lins. Entrevista em 18 dez. 1997.

um reflexo do saldo negativo <sup>75</sup> desse governo na gestão das demandas insurgentes em torno da crise ambiental catarinense, mas, principalmente, da baixa prioridade dos problemas ambientais entre a população do estado.

Em suma, a gestão da política ambiental de 1975 a 1983, entendido como um período conservador/oligárquico na administração pública estadual, mesmo com as diferenças de abordagem da questão, tiveram sucesso na missão de não alterar as formas tradicionais de apropriação dos recursos naturais tradicionais.

No governo Bornhausen/Córdova, os enfrentamentos político-eleitorais possibilitaram maior clareza das relações e contradições que moviam a política ambiental em Santa Catarina. Como se tentou demonstrar, essas políticas ambientais se encontram imbricadas e limitadas por interesses de ordem política, econômica e mesmo pela própria complexidade específica do campo ambiental.

Em nenhum momento, se colocou em risco, se bem que, sob extremo desgaste da FATMA, a miscelânea de interesses políticos e econômicos dependentes da continuidade do padrão capitalista de apropriação dos recursos naturais em Santa Catarina. Ao contrário, um agravamento da crise ambiental pode ser atribuído à integração da FATMA ao patrimonialismo e ao seu uso político-eleitoral.

O crescente do volume de denúncias por novos e tradicionais movimentos, e a reduzida disposição de recursos institucionais logo evidenciou não só uma crise ambiental no estado, como a existência de um órgão ambiental sem possibilidade de resolvê-la. Por sua vez, a relativa e difusa expressão política dessas crises deram uma identidade funcional, mesmo negativa, e uma existência assegurada, porém como ficaria evidente, para administrar a crise ambiental e não solucioná-la.

A importância assumida pelo controle da poluição, em especial a industrial hídrica, obrigava a que não se ignorasse um dos problemas ambientais mais graves e mais conflituosos. Medidas reativas como a tentativa de constituir um sistema de controle da poluição industrial, a descentralização institucional, a proposição de COMDEMAS, a conscientização ambiental contrastava e encobria a fragilidade do órgão ambiental estadual. Essas medidas no período analisado não chegaram a impor, por si só, limitações às formas tradicionais de apropriação de recursos naturais.

O grande desgaste sofrido pela política ambiental no período conservador do Governo Estadual e o novo contexto democrático, adicionados ao agravamento das crises econômica e fiscal acrescentaram algumas mudanças na condução da política ambiental do governo seguinte. Com a continuidade das forças conservadoras no poder estadual através da vitória eleitoral de Esperidião Amin, sob uma nova dinâmica, os problemas ambientais terão um novo tratamento. Entretanto, como se verá no próximo capítulo, o novo contexto sócio-econômico acrescentará elementos inéditos para se compreender a manutenção da debilidade institucional da política ambiental catarinense.

---

<sup>75</sup> O desgaste da FATMA era tamanho ao final do governo Bornhausen/Córdova que o engenheiro agrônomo e ambientalista da Região Oeste do Estado, Antônio Hess, que seria superintendente da fundação em 1991 no Governo de Wilson Kleinunbing, afirmava: "é preciso que o sistema queira que ela [a FATMA] atue e não apenas que ela exista como uma desculpa. [...] Criticar hoje a FATMA é até uma covardia [...] Os ecologistas querem é que ela ou outro órgão exista, seja forte e possa atuar, no interesse da preservação da ecologia real e não apenas como órgão de despiste." *O Estado*. No Oeste de SC, situação ecológica é uma das mais frágeis de todo País. Florianópolis, 15 jul. 1982. p. 28.

## CAPÍTULO 6

### GOVERNO ESPERIDIÃO AMIN 1983-1987

#### “PRESERVANDO PARA OS PEQUENOS”: INOVAÇÕES E A POLÍTICA AMBIENTAL A “PÃO E ÁGUA”

Todo esforço mobilizado pelas forças políticas tradicionais e modernizantes agregadas em torno do PDS, a quase totalidade do grande empresariado, alcançou sucesso no pleito de 1982, com a vitória de Espiridião Amin para governador do Estado. Com a derrota do candidato mais forte das oposições, Jaison Barreto do PMDB, estava garantida, a princípio, a continuidade do predomínio da ação política direta do empresariado sobre o aparelho estadual, a começar pelo vice-governador eleito, Victor Fontana, ex-diretor da Sadia.<sup>1</sup>

A difícil vitória eleitoral das forças políticas tradicionais era um plano, presente nas principais ações do governo Jorge Konder Bornhausen / Henrique Córdova, que almejava fazer as forças conservadoras/oligárquicas do estado superarem o teste das urnas num contexto de grande desgaste das mesmas e do regime limitar. Para tanto apelou-se ao recurso populista melhor desempenhado por um novo e competente ator, Esperidião Amin Helou Filho.<sup>2</sup>

De fato Amin se diferenciava de governos anteriores embora fosse necessariamente uma alternativa de emergência dos mesmos. Em sua “Carta aos Catarinenses”, apresentava princípios como a renovação e inovação, prioridade aos pequenos, a participação comunitária, integração estadual e a qualidade e segurança de vida. As contradições entre suas vinculações com os “grandes” e a retórica populista de “opção pelos pequenos”, estaria sempre presente em seu agitado governo por mais que tentasse livrar-se desses vínculos na busca de uma base própria de poder.

A ‘opção pelos pequenos’ expressa um desejo de estabelecer “compromissos” políticos com setores desorganizados da sociedade, massa informe, desassistida, sem condições concretas de desmistificar o discurso populista do governante de denunciar suas simulações e, conseqüentemente, pôr a nu os reais compromissos do Estado.<sup>3</sup>

Ao longo de sua gestão, Esperidião Amin, procuraria abrir um espaço de poder próprio,

---

<sup>1</sup> Entre outros poderia-se citar como representantes do setor empresarial nesse governo, o Secretário da Fazenda Arno Batschauer, vice-presidente do grupo Hansen, e o Secretário da Indústria e Comércio Etevaldo da Silva, ligado ao pólo fabril de Blumenau. AGUIAR, op. cit., p. 191.

<sup>2</sup> Formado em Administração e Direito, Esperidião Amin em 1982, contava com uma rápida ascensão e significativa experiência em diversos órgãos da tecnocracia pública, inclusive, já em campanha, como Secretário de Transporte e Obras na gestão de Jorge Konder Bornhausen. Foi prefeito “biômico” de Florianópolis em 1975, indicado por Antonio Carlos Konder Reis e deputado federal em 1978, sendo o mais votado do estado.

<sup>3</sup> AURAS, Poder oligárquico.... Op. cit., p.310.

valendo-se do respaldo popular e capacidade retórica para emancipar-se das forças políticas tradicionais aparentemente debilitadas. É desta forma que, em seu governo, por meio de diversos posicionamentos polêmicos e grande uso da mídia, alcançou considerável prestígio no cenário estadual e nacional. Em 1984, com o “racha” no PDS estadual, Amin rompe com o senador eleito Jorge Konder Bornhausen e Victor Fontana, seu vice-governador. No ano seguinte Bornhausen participa da fundação do Partido da Frente Liberal, que iria apoiar a candidatura a presidência de Tancredo Neves e José Sarney, ocasião em que o governador catarinense participa do movimento pelas “Diretas Já”. Com a posse de José Sarney na Nova República, Amin ficaria sem apoio político e financeiro do Governo Federal, o que complicaria mais sua gestão no quadro de agravamento da crise econômica e fiscal brasileira a partir de 1983.<sup>4</sup>

Foram nas duas enchentes no Vale do Itajaí em 1983 e 1984, e na estiagem no Oeste do Estado em 1985, sobretudo nas primeiras, que Amin ficou conhecido nacionalmente pelas inúmeras e oportunas aparições nos meios de comunicação de redes nacionais de notícias que cobriam as catástrofes naturais. Estes acontecimentos desencadeariam a criação de novas instituições de gestão dos recursos naturais, algumas emergenciais, inserindo de forma mais significativa os problemas decorrentes de desequilíbrios ambientais de grande repercussão social, mesmo que temporariamente, na agenda das políticas públicas.<sup>5</sup>

Embora inaugurasse um “estilo de gestão”, própria aos novos tempos “democráticos” (voto), Esperidião Amin, em seu governo, aglutinaria para seu projeto forças sociais representantes de interesses contraditórios que perpassam e devem ser administrados pelo Estado. O “racha” das elites políticas tradicionais em 1984 e em 1985 com o Governo Federal, e de certa forma o estilo “inovador” da gestão Esperidião Amin, acrescentaram importantes transformações na orientação da política estadual do meio ambiente, especificamente na FATMA. Tais transformações pela superficialidade esperada, apresentaram, em resposta a forte corrosão de legitimidade sofrida no governo Bornhausen/Córdova, novos dispositivos na busca de uma identidade institucional.

### 1. Dando uma Maneirada nos “Grandes”

Como concluiu um ex-funcionário da FATMA, no período de governo de Esperidião Amin a fundação tentou dar um “susto para manerar, amenizar, afinal a legislação já estava pronta”<sup>6</sup> e as demandas cresciam com a abertura política. Também contribuiu para isso o sucesso do governo anterior em contornar as esparsas e já reconhecidas demandas ambientais.

No relatório final da gestão de Amin, afirma-se que no campo ambiental, “encontramos o

---

<sup>4</sup> SACHET, op. cit., p. 467-469.

<sup>5</sup> Ver sobre políticas de controle das cheias na bacia do Vale do Itajaí FRANK, Beate. Enchentes, Planejamento e Paisagem. In CAUBET, C. G. Manejo Alternativo de Recursos Hídricos. Ed. Da UFSC. Florianópolis, 1994. p. 99-107. MATEDI, M. A. Enchentes em Blumenau: Um Estudo sobre o Comportamento do Sistema Político no Período de 1983-1994. Dissertação de Mestrado - UFSC. Florianópolis, 1994.

<sup>6</sup> Entrevista em 09 de julho de 1997.

catarinense [...] desprotegido, em face da inércia do Estado em relação ao exercício regular e sistemático do poder de polícia ambiental, talvez em razão dos interesses econômicos que a matéria envolve.”<sup>7</sup>

O apoio quase unânime dos grandes grupos empresariais à candidatura de Amin, bem como as pretensões políticas e o estilo populista do mesmo, indicavam uma tendência ao prevalecimento da lógica presente nas gestões anteriores da política ambiental. Entretanto, a ocorrência, neste cenário de abertura política, de novos acidentes ambientais e a persistência de vários problemas ambientais “graves”, sobretudo na regiões Oeste e Sul do estado em que os mananciais encontravam-se comprometidos pela poluição<sup>8</sup>, davam condições para uma nova ordem de ações. Além do mais, a legislação já regulamentada desde 1981 ainda não havia decolado, agravando o desgaste da política ambiental que se apoiava na sua inexistência para nada fazer até sua regulamentação.

Esta nova condição vai influenciar na indicação do titular da FATMA, ligado às áreas de direito e gestão de conflitos no uso de recursos hídricos, que permanecendo até o final do governo, implantou parte da legislação ambiental, inaugurando assim uma nova fase da história organizacional da fundação. Esta fase da política ambiental tem sido denominada de “coercitiva”, por sua “prática conflitiva e policialesca”.<sup>9</sup>

Na continuidade, se fará uma incursão neste período procurando captar como se davam as condições de refreamento de novas investidas contra as unidades econômicas que até então vinham poluindo sem nenhum controle em Santa Catarina, após quase 8 anos de institucionalização da política ambiental.

As informações dadas até aqui indicam um relativo aumento da autonomia da FATMA devido, principalmente, ao desenvolvimento de inovações técnico-jurídicas e à própria divisão do bloco das elites econômicas e políticas, com Esperidião Amin tentando abrir seu próprio espaço político através de práticas governo predominantemente populista. Contudo, um ponto particularmente importante é saber como este aumento da capacidade coercitiva da FATMA sobre as empresas tinha seus limites definidos. A restrita capacidade de ação da FATMA, as “brechas” propiciadas pelos instrumento de controle e penalidade implantados, como se verá adiante, podem ser consideradas como importantes elementos de uma provável resposta a essa indagação.

Esperidião Amin foi o primeiro governador a plantar uma muda árvores em praça pública

<sup>7</sup> “Meio Ambiente e Poder de Polícia”. Resposta à Carta dos Catarinenses. GAPLAN. Florianópolis, 1987, p. 123.

<sup>8</sup> No ano 1983 o presidente da CASAN, Luiz Duarte, declarou que o aumento dos investimentos no tratamento da água fez com que os administradores da CASAN fizessem um apelo unânime para a proteção dos mananciais. Segundo ele, devido ao desmatamento, a falta de água no oeste do Estado está se tornando um forte pesadelo, em especial no Vale do Rio do Peixe. Além do mais, em Xanxerê e São Miguel d’Oeste a situação gravíssima tinha levado a soluções cada vez mais difíceis e onerosas para abastecer as cidades, sem, ademais, livrá-las dos resíduos dos agrotóxicos. *Jornal de Santa Catarina*. “O catarinense bebe veneno”. Blumenau, 12 jun. 1983, p.32. No ano de 1985 o superintendente da FATMA, oriundo da CASAN, também alertava que “A qualidade ambiental do solo e das águas, em algumas regiões do estado, vem exigindo um volume de investimento cada vez maior em sistemas de abastecimento público de água que, em alguns casos vem reduzindo.” *FATMA. Relatório de Avaliação de 1984. S/P.*

<sup>9</sup> De volta ao governo estadual do PMDB de 1995, Valdimir Ortiz, Diretor Geral da FATMA, assim se referiu, ao anunciar em 1997 o fim dessa fase, e o início de uma nova, a de “parceria com o setor produtivo”. *Expressão Ecologia: FATMA, Destaques em Meio ambiente*, 1996.

durante as comemorações do Dia Mundial do Meio Ambiente. Foi um dos governadores que mais lançamentos de novidades para o meio ambiente apresentou durante essa data em todo período de análise. Mas, o governador tinha outras, e complementares, participações na política ambiental, além é claro do apoio direto a grandes empresas poluentes. Na verdade, aqui também e principalmente, o escopo da intervenção coercitiva da política ambiental exigia a participação do governador pela relativa repercussão pública e potencial político negativo nos níveis regional e local dos problemas envolvidos, e principalmente, o potencial de afugentar e mesmo inviabilizar as unidades econômicas com uma ação mais “agressiva”<sup>10</sup>. Os governadores, e aqui especificamente Esperidião Amin, passavam a funcionar como verdadeiros “termostatos” da política ambiental.

Foi uma virada política. O Espiridião é um homem muito político. Agora, eu me surpreendo, como ele interferiu pouco. Uma vez ele me telefonou por causa do Parolim[...]. O Parolim era uma área de preservação permanente que fica no Alto Vale do Itajaí, e era uma área de florestas, de Mata Atlântica, intocáveis, pertencente a uma família de madeireiros do Paraná. E de repente o INCRA incluiu a área nos seus projetos, e ... levou a melhor, foi desmatado - ‘Eu ouvi uma notícia do Parolim, te mexe aí, faz alguma coisa’. Outra coisa foi um evento que ele quis organizar, de repente, lá no Sul do Estado, por causa daquele caso de Laguna [acidente ecológico no complexo Lagunar]. Mas foi, de resto foi..., ele telefonava às vezes pedindo pra moderar, sempre com aquele medo das indústrias irem embora, e muitas indústrias foram embora do Estado de Santa Catarina, mas não só por isso, mas também por causa da fiscalização, de tributos, que na época era uma fiscalização muito dura que levou algumas empresas a irem embora, ou então por causa dos incentivos. O Paraná vem aplicando a muitos anos uma política de incentivos [...].

(...) sempre tinha alguém a pedir alguma coisa ou reclamando. Me lembro do pessoal da Associação Comercial de Joinville que foi ao Governador pediu moderação no Parque Industrial e estavam sem dinheiro. É evidente que o Governador pediu - ‘Olha vocês não sejam agressivos demais, vocês ponderem, vejam o que é possível.’ Mas nós não fazíamos exigências descabidas e nem absurdas,[...] o que nós fazíamos era forçá-los a apresentar projetos e cobrar deles a implantação efetiva.<sup>11</sup>

A preocupação do chefe do Executivo Estadual, com os problemas ambientais, portanto, tende a dirigir-se fundamentalmente para aqueles problemas que poderiam colocar em risco, por uma lado, a imagem do governo por suas proporções políticas, e por outro a valorização do capital das empresas segundo condições definidas pelo próprio setor. Da “gestão” destas condições dependiam a saúde não só do Estado como, por conseguinte, do próprio projeto político do governador.

É do interior desse balizamento da ação política do arranjo institucional do meio ambiente, e de suas faltas, que se desenvolverão os principais acontecimentos que definirão a “nova” fase da política ambiental catarinense. Em geral, mais incomoda aos poluidores que os governos anteriores, mas que se ocupará de abrir novas “válvulas de escape” para amortecer esses novos conflitos com o setor econômico.

<sup>10</sup> “Ninguém apresentava projetos, e mesmo quem apresentava projetos, apresentava com prazos de 10 anos, evidentemente que nós não concordávamos, nós chegamos a concordar com prazos de 5 anos para indústrias que tinham que fazer alteração total. Foi o caso da Tedesco lá do Oeste que nós exigimos dela uma redução de prazo, e o prazo baixou para 5 anos. Mas ele fez uma alteração substancial da fábrica, ela mudou toda concepção da fábrica, ela fez uma fábrica nova. Então fazer uma fábrica nova é uma coisa que requer tempo e dinheiro (...). José Marcio Marques Viera, ex-Superintendente Geral da FATMA. Entrevista em 11 jul. 1997.

<sup>11</sup> Id.

## 2. A Nova Etapa da Política Ambiental: Autoridade Institucional *Versus* a Política do “Pedir Uma Força”

Durante a campanha para as eleições de 1982, Esperidião Amin, em sua proposta de política ambiental, trazia alguns temas novos como a racionalização no uso solo, o reflorestamento e uma ênfase acentuada na educação ambiental e na participação comunitária como melhor forma de resolver os problemas ambientais do estado. Prometia a criação de uma nova instância para coordenar situações de “emergência ambiental”, mas não dava destaque às medidas de controle da poluição.<sup>12</sup>

Os programas do governo Amin permaneciam compreendendo os problemas ambientais isoladamente, e assim divorciados das políticas econômicas, de ciência e tecnologia e de recursos minerais, embora dessem maior ênfase às áreas de controle do uso do solo e da educação ambiental.<sup>13</sup>

Na estrutura administrativa do meio ambiente, a FATMA permaneceu vinculada ao GAPLAN, e a SUDEA foi extinta, já que perdeu sua função com a transferência do poder de polícia ambiental à FATMA. Este fato fazia parte dos planos dos novos dirigentes da FATMA, cujo perfil profissional relacionado às áreas jurídicas, ambiental e urbana contribuiu para um relativo fortalecimento da instituição, se comparado ao período anterior. Em grande medida isso se daria pela intenção de se constituir uma tecnocracia ambiental, por meio da colocação em prática da legislação aprovada em 1981, especialmente o sistema de licenciamento ambiental e o poder de coerção sobre os agentes econômicos. Desta maneira, com os recursos disponíveis, o menor de todos os períodos aqui analisados, buscava-se superar a política da gestão anterior de “pedir uma força” aos empresários<sup>14</sup>, é claro, dentro dos limites já expostos acima, e que como se verá nos próximos tópicos desse capítulo, bem mais estreitos.

### 2. 1. Os Primeiros Ensaios de uma Tecnocracia Ambiental: a Prioridade ao Licenciamento Ambiental

No governo Amin a FATMA teve um único superintendente geral, o que, em relação ao governo anterior, foi favorável para garantir uma certa estabilidade e aprimoramento das medidas implantadas. O escolhido foi José Márcio M. Vieira, professor do Curso de Direito da UFSC, com especialização em Direito Ambiental, e funcionário da CASAN. Além de seus conhecimentos jurídicos, fundamentais para operacionalizar a legislação ambiental, José Márcio M. Vieira teria sido escolhido por

---

<sup>12</sup> *Jornal de Santa Catarina*. Amin expõe política para o meio ambiente. Blumenau, 3 e 4 out. 1982. p. 2.

<sup>13</sup> GAPLAN. Resposta à Carta dos Catarinenses. Florianópolis, 1987.

<sup>14</sup> Este termo foi utilizado por Mario C. S. Garcia para comparar a gestão de Santos Lins, com aquela que participara (1983-1987), quando, segundo o mesmo, tentou-se assumir a “autoridade institucional” da FATMA, principalmente através da aplicação universal da legislação ambiental. Entrevista em 21 jul. 1997.

suas experiências, à frente da Chefia de Procuradores da CASAN, resolvendo conflitos no uso da água.<sup>15</sup>

Outro importante dirigente desse período foi Mário Carvalho e Silva Garcia, Superintendente Adjunto para Assuntos Técnicos, área responsável pelo controle da poluição. Sua experiência na área de política urbana foi importante para a estruturação do sistema de licenciamento da FATMA.<sup>16</sup>

As poucas mudanças ocorridas na estrutura da FATMA neste governo só confirmavam a propensão, percebida no governo anterior, à especialização em temas relacionados ao controle do uso de recursos naturais. São transferidas ao GAPLAN funções de cartografia e são implantados a Assessoria de Divulgação e de Educação Ambiental, o Centro de Educação e Informação, a Sub-Unidade de Controle de Agrotóxicos e o PARE - Plantão de Acidente e Reclamações Ecológicas. Assim, quase todas as unidades técnicas estavam voltadas ao controle da poluição, diminuindo a expressão das funções conservacionistas no órgão.

O grande destaque da gestão de José Márcio M. Vieira, decorreu da tentativa de aplicação da legislação aprovada em 1980 e regulamentada em junho de 1981, especificamente, através de duas grandes linhas de ação: a operacionalização do licenciamento ambiental e a transferência das funções de poder de polícia à FATMA, com o início do uso efetivo de penalizações.

Um maior alcance na compreensão da adoção da estratégia de licenciamento ambiental em Santa Catarina e de suas implicações do ponto de vista da ineficácia da política ambiental requer, inicialmente, que se esboce alguns dos pontos geralmente citados na literatura sobre a opção por essa medida.

O licenciamento ambiental é enquadrado como um instrumento político de controle direto, ou controle administrativo, das agressões ambientais. Essas medidas, em geral, visam a obrigar as atividades poluentes a adequar os seus níveis de impacto sobre os recursos naturais e a saúde humana a níveis previamente definidos como aceitáveis em bases legais. O meio mais comum utilizado para isso é a instalação de equipamentos e processos ou sistemas de tratamento de efluentes para se alcançar os padrões definidos através de modelos matemáticos para unidades específicas.

As principais críticas à utilização predominante de controles diretos na intervenção estatal são; a) os elevados gastos para as áreas técnicas, administrativa e de fiscalização<sup>17</sup>; b) o elevado custo para as empresas nos gastos para compra, operação e manutenção de sistemas de tratamento e equipamentos de

---

<sup>15</sup> Segundo o mesmo ex-superintendente o mais importante e notório desses conflitos foi na região sul do estado, onde teria que se construir um canal entre o Rio São Bento e o Rio Mãe Luzia para viabilizar a captação de água para abastecer a cidade de Criciúma em função da elevada poluição da atividade carbonífera no Rio Mãe Luzia. Entrevista em 11 jul. 1997.

<sup>16</sup> Mário Garcia, havia sido Secretário de Urbanismo da Prefeitura Municipal de Florianópolis e Presidente da Companhia de Melhoramentos da Capital de 1979 a 1983, no governo do prefeito indicado Francisco Cordeiro. Como Secretário do GAPLAN do Governo Amin, Francisco de Assis Cordeiro convidou Mário Garcia para o cargo na FATMA. De acordo com Mário Garcia pode ser feito um paralelo entre o processo de liberação de construção de obras da prefeitura e o processo de licenciamento de atividades produtivas poluidoras, o que teria facilitado a implantação do último. Entrevista em 21 de jul. 1997.

<sup>17</sup> Uma eficiente fiscalização exige pessoal qualificado para os diversos tipos de agressão, multas elevadas e força política para aplicá-las e sustentá-las. Os trâmites legais não poderiam ser morosos a ponto de comprometer o cronograma e requisitos de investimento das unidades econômicas. Isso tende a ser difícil considerando que no controle direto as áreas técnicas e administrativa dos órgãos ambientais necessitam realizar uma detalhada análise caso a caso das atividades poluidoras. Nesses casos é fundamental definir, entre outras coisas, o nível da poluição, o processo produtivo utilizado e os equipamentos necessários ou processos produtivos para que se atinja os padrões estabelecidos.



controle; c) o fato de a multa tender a ser o principal instrumento de uma política de controles diretos. O problema é que a multa, prevista para casos excepcionais e não habituais, num contexto em que quase todas as indústrias poluem e levando-se a lei ao pé da letra, teria que ser amplamente aplicada. E, principalmente, porque essas multas tenderiam a aumentar de valor na medida que estas empresas continuassem poluindo durante o tempo necessário à efetivação das mudanças solicitadas, podendo, no limite, devido às multas e paralisações compulsórias inviabilizar o parque industrial.<sup>18</sup>

Contrários ao uso predominante de políticas de controle direto na resolução de problemas ambientais originados na poluição industrial, pensadores econômicos neoclássicos acreditam que esta política tende a ser tão disseminada em diversos países capitalistas por “falta de visão de políticos e legisladores”. CARVALHO, porém, cita duas outras razões complementares, e mais procedentes, para tal disseminação. Primeiro, porque as políticas de controle direto, tipo o licenciamento ambiental, têm se mostrado as mais eficientes para a não realização de mudanças substanciais no “status quo”, sendo sua principal alternativa, geralmente preterida, a taxação de empresas poluentes. Em segundo lugar, as medidas de controle direto podem ser atrativas para grandes empresas industriais atuando em mercados oligopolizados, uma vez que lhes permitem a criação de “barreiras de entrada” de novas empresas, ou uma posição privilegiada nas negociações com os aparelhos do Estado sobre as modificações ambientais necessárias, como, por exemplo, na postergação de prazos.<sup>19</sup>

Antes de sua recomendação como um dos instrumentos da política nacional de meio ambiente, na Lei nº 6.938 de 1981, o licenciamento ambiental já era adotado, legalmente, em estados como São Paulo (1976), Rio de Janeiro (1975) e Goiás (1979), tomando-se o principal instrumento de controle da poluição aplicado no país. Em Santa Catarina, o licenciamento de atividades poluidoras foi adotado como principal instrumento da política de controle da poluição e degradação ambiental com a aprovação da Lei nº 5.793 de 15 de outubro de 1980 e sua regulamentação através do Decreto nº 14.250 de 05 de junho de 1981.

A licença ambiental é a autorização para a construção, instalação, ampliação e funcionamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras. O processo de licenciamento pressupõe o cadastramento e avaliação de aspectos dessas atividades em diversos momentos. Estabelece o artigo 69 da Lei nº 5.793 que a “instalação, a expansão e a operação de equipamentos ou atividades industriais, comerciais e de prestação de serviços, dependem de prévia autorização e inscrição em registro cadastral, desde que inseridas na listagem das atividades consideradas potencialmente causadoras de degradação ambiental.”<sup>20</sup>

A autorização de funcionamento dessas atividades será fornecida após a aprovação das seguintes licenças: a) **Licença Ambiental Prévia** - refere-se aos aspectos de impacto e diretrizes do uso

<sup>18</sup> BAUMOL. apud CARVALHO, op. cit., p. 18-20.

<sup>19</sup> Ibid., p. 21.

<sup>20</sup> SANTA CATARINA. Lei nº 5.793 de 15 de outubro de 1980. Dispõe sobre a proteção e melhoria da qualidade ambiental e dá outras providências.

do solo; b) **Licença Ambiental de Instalação** - refere-se à autorização da implantação da atividade de qualquer equipamento; c) **Licença Ambiental de Operação** - refere-se à autorização de funcionamento do equipamento, atividade ou serviço, com base em vistoria, teste de operação ou qualquer outro meio técnico de verificação.<sup>21</sup>

O funcionamento das atividades citadas após o recebimento da Licença Ambiental de Operação, com prazo de validade de até oito anos, poderão renová-la sistematicamente, segundo a mesma legislação. Em seu artigo 79, o referido decreto prevê também que sejam cobrados pela FATMA os valores referentes à execução de trabalhos técnicos, expedição de licença, inscrição no registro cadastral de atividades industriais e prestação de serviços em geral.

Os considerados infratores poderão receber segundo artigo 16 da Lei 5.793, as seguintes penalidades, isoladas ou cumulativamente, e com direito de recorrer ao CETMA: I - advertência para infratores primários quando não haja perigo eminente à saúde pública; II - multa, agravada na reincidência; III - interdição, nos casos de eminente perigo à saúde pública e de infração continuada; IV - embargo e demolição da obra ou construção executada sem autorização ou em desacordo com os projetos aprovados, respondendo o infrator pelas despesas que causa; V- restrição de linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito.

A colocação em relativo funcionamento do sistema de licenciamento ambiental foi possível nesta gestão, foi possível primeiramente, porque estavam prontos os cadastramentos das atividades poluidoras de diversas bacias do estado, realizados pela gestão anterior em convênio com a UFSC e o Projeto Rondon. Em segundo lugar, a experiência dos novos dirigentes foi um importante fator na formulação e elaboração dos processos administrativos e jurídicos necessários à operacionalização das rotinas do licenciamento. Em termos políticos o contexto de abertura política e os planos emancipatórios de Esperidião Amin, dividindo o bloco político e econômico conservador do estado, dentro de estreitos limites, contribuíram para uma certa posição mais agressiva da FATMA.

## 2. 2. Um Requisito Necessário: A Conquista do Poder de Punir

Como perceberam os funcionários e os novos dirigentes, a eficácia do licenciamento e o fortalecimento institucional da FATMA dependiam de trazer o poder de polícia ambiental para a instituição, sob a guarda da SUDEA. Na prática, conforme estabelecia a legislação regulamentada em 1981, a FATMA deveria constatar a agressão ambiental, montar o processo e encaminhar à SUDEA, que junto ao Secretário, decidiriam sobre a aplicação ou não da penalidade.

É, nós passamos o poder de polícia para a FATMA, que foi uma das coisas que eu insisti, pois o poder de polícia estava realmente com a Secretaria[GAPLAN] e na mão do Secretário que decidia, e logo no início da gestão nós conversamos com o Secretário e ele concordou em transferir o poder de polícia para a FATMA e foi uma das coisa que possibilitou as buscas e aplicações de multas. Porque antes quem aplicava as multas era um órgão da Secretaria, (...) desligado da FATMA, muito longe estruturalmente e

<sup>21</sup> SANTA CATARINA. Decreto nº 14.250 de 05 de junho de 1981. Regulamenta os dispositivos da Lei nº 5.793 de 5 de outubro de 1980. Artigos 69 a 75.

também não estava tão empenhado, estava empenhado em outras soluções (...) <sup>22</sup>

No primeiro ano de governo, em certo grau, pelo forte desgaste sofrido no governo anterior, chegou-se a anunciar que a FATMA seria revigorada com a sua transformação em autarquia que se denominaria Instituto do Meio Ambiente. A tentativa de alterar-se o nome e o forma jurídica da FATMA aconteceu nos três inícios de governos consecutivos após o de Jorge Bornhausen/Henrique Córdova. Uma questão que se pode levantar é por que apesar do consenso existente sobre a baixa autonomia do órgão estar relacionada a sua condição de ser fundação e o reconhecido desgaste da sigla após 1979, em nenhum momento chegou-se a ter de fato tais alterações mesmo depois de anunciadas?

Os acontecimentos a esse respeito no início do Governo Estadual de 1983-1987, parece um bom momento para se tentar responder essa questão. No governo de Esperidião Amin, pretendia-se com a criação da autarquia Instituto do Meio Ambiente resolver, principalmente, a polêmica sobre o grau de poder de coerção a ser dado a uma fundação de direito privado, o mais importante artifício para não transferir para a FATMA o exercício do poder de polícia em 1980.<sup>23</sup> Outro problema de ser fundação, notada nesse governo, era a ameaça de transferência de funcionários a disposição da FATMA ou demissão dos “celetistas” por razões políticas em represália a uma fiscalização mais enérgica das “poderosas” empresas.<sup>24</sup>

Parece possível imaginar que esses problemas jamais foram levados a sério a tal ponto para alavancar tais mudanças uma vez que outras razões tomavam mais interessante a existência de uma fundação, demovendo as iniciativas de mudanças. Também parece improvável que a concretização da “autarquização” da FATMA fosse mudar substancialmente a sua condição débil, se considerando a natureza estrutural de seus limites. Como revelaram alguns dirigentes da FATMA, na prática o que acontecia é que a FATMA em relação ao governo do estado era muito “complicada”: um misto de autarquia e fundação.<sup>25</sup> O que acabou acontecendo é que apesar de ser juridicamente uma fundação, a FATMA era controlada pelo governo como se fosse uma autarquia. Algumas razões relacionadas ao papel

---

<sup>22</sup> José Márcio Vieira, op. cit.

<sup>23</sup> *Correio do Povo*. Estado cria órgão de Minas e Energia e revigora a FATMA. Porto Alegre: 31 mar. 1983. p. 20.

<sup>24</sup> José Marcio Vieira. Op. cit.

<sup>25</sup> “...duas ponderações fizeram eu voltar atrás [da idéia de criar uma autarquia], é porque eventualmente nós poderíamos transformar efetivamente numa fundação e aí poderíamos remunerar diferentemente os empregados. Outra coisa era a facilidade para contratação e essa coisa toda, só que quando cheguei na FATMA, a FATMA já tinha Contabilidade Pública, nós operávamos como uma autarquia e éramos olhados como uma fundação, era um estrutura muito complicada.” José Marcio M. Vieira, op. cit.

das fundações criadas pelo poder público<sup>26</sup> podem aqui provisoriamente ser apresentadas para se tentar entender como se chegou a tal situação.

### 2. 2. 1. A Função Política do Estatuto de “Fundação”

Em primeiro lugar, um dos principais problemas para os governos no que tange a um órgão ambiental é o controle do potencial repressor desse órgão sobre os setores produtivos, ou o controle de seu caráter “subversivo”. Isso se mostrou possível sem se alterar a condição de fundação com a) o controle financeiro na medida que foi sempre seu principal mantenedor e impôs o uso da Contabilidade Pública como forma de organizar suas finanças e prestar conta ao Poder Público; e b) a supervisão exercida por um órgão da administração direta e a indicação dos principais dirigentes da FATMA e do CETMA.

Em segundo lugar, a condição de fundação possibilitava ao governo o isolamento e distanciamento do órgão ambiental. Esta situação atende a necessidade do governo de ao mesmo tempo controlar unilateralmente o principal órgão da política ambiental e desresponsabilizar-se, ou pelo menos tornar difusa a sua responsabilidade sobre esta política. Em muitas oportunidades pode-se observar em relatórios do próprio governo, ou do Tribunal de Contas do Estado, atribuir-se a culpa pelos constantes desequilíbrios orçamentários da FATMA a própria fundação que não vinha correspondendo a uma das principais razões de seu formato jurídico: captar recursos externos para sua manutenção. O distanciamento conseguido de certa forma amortece os efeitos diretos de uma “crise ambiental” sobre o governo, tomando a FATMA uma espécie de espaço receptor de profundas contradições sociais que atravessam do Estado catarinense e seus diversos aparelhos.

Por último, a flexibilidade administrativa para carrear recursos externos esquivando-se da rigidez da burocracia, uma das principais justificativas para se adotar uma fundação como figura jurídica, de certa forma parecia válida embora deixasse a desejar. Principalmente, esta flexibilidade da FATMA era importante para o governo e para os dirigentes da FATMA pois representava uma “porta” aberta para contratações sem se passar por concursos públicos, dado o regime trabalhista vigente nas mesmas até 1989 ser regido pela Consolidação das Leis do Trabalho. De 1989 até a atualidade não foi autorizado pelo governo estadual nenhum concurso público na FATMA, o que significa que quase a totalidade dos funcionários da FATMA durante o período que abrange esta pesquisa foi recrutada segundo o regime “celetista”.

---

<sup>26</sup> Seria interessante citar uma análise jurídico-administrativa sobre a figura das fundações no plano federal que pode quase em sua totalidade ser estendida para a análise das fundações estaduais: “Dessa montoeira de incongruências, no plano federal [Decreto-Lei 200/1967 e Decreto-Lei 900/69], resultam conseqüências aberrantes. Assim, as fundações ficam desgarradas e perdidas no planetário administrativo. Dependendo apenas da supervisão ministerial, se recebem recursos ou transferências à conta do Tesouro, como se fosse indiferente a origem pública do patrimônio. Com isso abre-se a margem para burlar a regra constitucional de proibição de acumulação de cargos e funções públicas e uma escapatória para os crimes funcionais. Por outro lado, inviabiliza-se a formação da dotação e o custeio das suas atividades, que não podem ser legalmente constrangidos a tal; e altera-se a fisionomia do instituto com essa miscegenação patrimonial. Por fim, submetem-se ao preciosismo do registro civil, perfeita superfetação, se não subordinação da eficácia da lei e do regulamento aprobatório de seus estatutos a atos de menor significado.” ANDRADE, Luciano B. *Curso Moderno de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1975. p. 77-78.

Esta “facilidade” das “instituições paraestatais” de certa forma possibilitou o rápido crescimento do quadro de funcionários no período de 1976 a 1986 com forte ingerência político-partidária, cujo melhor indicador pode-se ter no último ano - eleitoral - do governo de Jorge Bornhausen e Henrique Córdova, quando o quadro de funcionários da FATMA teve um acréscimo de 44%. Embora não se estude as implicações do clientelismo sobre o desempenho da instituição, é interessante não perder de vista que a natureza dos vínculos estabelecidos na contratação desses funcionários, tendem a perdurar como critério de ação no desenvolvimento de suas atividades funcionais. Um dado adicional sobre essa questão é que a figura das fundações vem sendo usada correntemente no Brasil com finalidades culturais, sociais e etnológicas geralmente identificadas pela baixa efetividade e o clientelismo. A rápida referência à Fundação Nacional do Índio no capítulo 2, é um bom exemplo dessa relação ainda pouco estudada.

A priorização da efetivação do licenciamento ambiental e do controle do poder de polícia passou a ser percebida também como uma fonte alternativa de recursos aos insuficientes repasses do governo estadual. Além de mudar a relação com os empresários, exigindo o cumprimento da lei, as atividades de licenciamento e penalização eram as únicas fontes de recursos sob um relativo controle da FATMA.

... você fazia um licenciamento, e o licenciado tinha que pagar as despesas, então você tinha uma forma de receita - uma reposição de despesas, porque não dava lucro, então era uma reposição de despesas. Era uma forma de trabalhar para quem tinha pouco dinheiro. A mesma coisa em relação à fiscalização ambiental e o exercício de poder de polícia, se põe a turma na rua, a fiscalização na rua e aplica uma série de multas o dinheiro retorna. Não digo que dê uma auto sustentação, mas pelo menos minora os custos e tem resultado.<sup>27</sup>

Depois, além do retorno financeiro, a prioridade dada ao controle da poluição nesses moldes pareceu a melhor alternativa aos seus dirigentes tendo em vista o baixo custo que essa política implicava.

Mas não foi de graça, não. E nós gostaríamos de ter feito mais pelos parques, pelo próprio desenvolvimento tecnológico, mas o problema é que não havia recursos. Quer dizer, onde estava a frente de trabalho, que nós poderíamos exercitar sem ter dinheiro, era a autoridade de agente ambiental, prevista na lei [...], a gente começou a exercitar no chamamento das empresas para o licenciamento ambiental e nós procuramos superar nossa falta de estrutura técnica[...] com o uso intensivo do correio [...] Nós pegamos a listagem das empresas potencialmente poluidoras e fomos distribuindo carta para todo mundo, então não escapou nem açougue.<sup>28</sup>

Em geral, na lógica adotada, o empresário cadastrado como poluente era convocado via ofício a apresentar em sessenta dias seu projeto de correção da atividade poluente. Caso não comparecesse recebia uma advertência e mais 30 dias para apresentar o projeto. Persistindo na falta era remetido um ofício a ele contendo uma multa. Das 10.000 atividades poluentes existentes no estado em 1981 estavam em processo de licenciamento 66 empresas até o início de 1983. Em 1986 esse número saltou para 2600, e em termos

<sup>27</sup> José Marcio Marques Vieira, op. cit.

<sup>28</sup> Mário C. S. Garcia, op. cit.

de penalidades durante o período de 1983-1987 aplicou-se 1650 advertências e 1100 multas.<sup>29</sup> Das aproximadamente 8.000 fontes de poluição identificadas em 1986 no estado, cerca de 32,5% haviam sido convocadas, sendo licenciadas 560 atividades ou 21,5% deste proporção, e 7% do total de atividades poluidoras existentes.

A pertinência da política de controles diretos nesse governo pode ser analisada, inicialmente, por alguns obstáculos encontrados em uma realidade adversa. Portanto, os limites não eram só em termos de recursos de poder, como se verá no próximo item, mas, e complementarmente, de constrangimentos políticos e econômicos estruturais, analisados a seguir.

### **2. 3. Algumas Estratégias Preventivas e Limites às Ameaças ao Setor Produtivo Representadas pelas Medidas de Controle da Poluição**

Para confirmar a tese da debilidade institucional é necessário demonstrar sua perpetuação nos aspectos legais e metodológicos implementados a partir de 1983. Uma infinidade de formas de não cumprir a legislação foram aos poucos sendo criadas no caminhar da nova política de controle da poluição confirmando a tese da necessidade de uma debilidade institucional dinâmica. A cada inovação no sentido de demonstrar maior seriedade na condução da política ambiental, aparentando fechar-se o cerco sobre os poluidores, vão se forjando dinâmica e cotidianamente novas “portas” para restaurar ou amenizar os impactos das novas medidas. É bom lembrar que a legislação ambiental aprovada em 1980 assegurou à FATMA o monopólio na concessão de licenciamento ambiental e na penalização dos poluidores.

A acomodação dos interesses socialmente predominantes na intervenção estatal sobre o controle da poluição industrial, seguindo a lógica da debilidade institucional, exigia que se colocasse em ação um novo estágio de “não decisões”. Com a legislação aprovada e com as pressões da sociedade, já não se podia apenas “não fazer nada”, mas, complementarmente, atuar no nível dos processos político-administrativos. Estes processos em conjunção com os limites sócio-estruturais e a frágil estrutura de recursos de poder compõem os principais elementos da debilidade institucional da FATMA. Nesse item serão analisados apenas os dois primeiros elementos, o terceiro será visto no item 3.

Sem a preocupação de sistematizar os principais mecanismos de enfraquecimento das políticas de controle da poluição ao longo as experiências em todo período de pesquisa, estes serão apresentados como um conjunto de procedimentos institucionalizados que operam quase sistematicamente no sentido de amenizar os “excessos” da lei para o setor econômico.

Um importante mecanismo nesse sentido foi a concessão de prazos, um recurso não previsto em lei, mas fundamental para adequar-se a execução da lei às especificidades tecnológicas, financeiras e políticas de cada caso. Em muitos deles, quando cadastradas e convocadas as empresas, iniciava-se um longo processo de negociação que atravessava anos sem resultados minimamente razoáveis. O simples

<sup>29</sup> FATMA. Relatório para os Futuros Titulares: 1983-1987. Florianópolis. 1987. p. 19.

fato de apresentar um projeto poderia habilitar a empresa a postergar indefinidamente a sua execução, através de um rol de justificativas econômicas, técnicas e da mediação política.

Um exemplo clássico desses procedimentos foi o das empresas ligadas a mineração e consumo de carvão na região Sul do Estado. Após a “confusão” jurídica e de jurisdição institucional que permitiu aos empresários do setor atuarem livremente na região sem qualquer responsabilização quanto às diversas e profundas agressões ambientais e sociais, em 1983, o órgão estadual ficou incumbido do licenciamento e fiscalização dessas atividades, antes de competência dita federal. Desta forma, a Portaria Interministerial nº 917/82, de 06 de julho de 1982, culminou no Acordo Ministério do Interior / FATMA e Empresas Mineradoras de Carvão, onde as empresas assumiram o compromisso de instalar os processos e equipamentos necessários para amenizar o impacto ambiental de sua atividades. Três anos depois, no auge das intrigas entre o Governo Estadual e o Governo da “Nova República”, José Marcio M. Vieira ameaçou multar as 12 principais empresas do região carbonífera que não haviam cumprido o cronograma acordado. Em 1990 o ritual se repetiu, por coincidência ou não, na Semana do Meio Ambiente, quando 6 anos depois do tal acordo grande parte das empresas foram multadas pela FATMA por não terem cumprido o cronograma de instalação dos sistemas complementares de tratamento de efluentes.<sup>30</sup> No ano de 1996 o Diretor Geral da FATMA declarou que a sociedade pagaria o custo da recuperação da região, cerca de 70 milhões de dólares, pois não era mais possível identificar os responsáveis.<sup>31</sup>

Num outro estágio, que se pode chegar mais cedo ou mais tarde, de acordo com o contexto político, a autonomia técnica da sede regional da FATMA e a influência do empresário na estrutura de poder estadual, a empresa pode sofrer penalidades que vão desde advertências até a interdição de suas atividades. Naturalmente que o uso generalizado deste último tipo de penalidade está fora de questão em uma economia capitalista. As penalidades mais graves e comuns entretanto, são as multas, antes pelo seu aspecto “moral” do que pelos valores irrisórios, muitas vezes vistos pelo empresário como uma alternativa ao elevado custo dos sistemas de tratamento de efluentes.

Mesmo após ser multada era possível à empresa, esquivar-se ao seu pagamento. Grande parte destas multas não foram pagas até próximo de 1990 quando estas passaram a constar na Relação da Dívida Ativa do estado, sendo em geral abandonadas e esquecidas pela inexistência de um acompanhamento e meios de pressão que levassem a quitação das mesmas. Ainda era possível às empresas multadas recorrer ao Conselho Estadual de Tecnologia e Meio Ambiente - CETMA, um conselho formado por integrantes do governo ou não, escolhidos pelo governador e que pouco se reunia. A grande influência política sobre o conselho e seu caráter fechado ao confronto público, segundo entrevistados, levava a que em geral os pareceres fossem a favor dos recursos que davam entrada naquela instância.

O efeito “moral” da multa, em geral, na prática a penalidade de maior poder à disposição da FATMA, deve ser relativizado no período que compreende esta pesquisa. Seja pelo baixo nível de

---

<sup>30</sup> *Diário Catarinense*. FATMA multará 12 empresas no Sul. 02 out. 1986. p. 3; e Mineradoras do Sul são multadas. 05 jun. 1990, p. 9. De fato, apesar de todos os custos em termos de saúde pública, de trabalhadores e da degradação em geral nunca houve uma penalização mais séria sobre essas empresas ligadas a grandes grupos privados locais e ao Governo Federal.

<sup>31</sup> *Expressão Especial*. FATMA: Reciclagem para assumir a maioridade. 1996.

exigências e pela baixa participação do mercado local no consumo dos produtos dos grandes grupos exportadores, seja pelo domínio político e econômico, local e regional exercido por esses grupos empresariais. De fato como se observará as mudanças no campo ambiental das empresas a partir de final da década 80, se constituem mais em respostas às transformações no modo de consumo dos países “desenvolvidos” importadores, expressos nos critérios de qualidade do processo produtivo e dos produtos finais, disseminados mundialmente.

É importante não desprezar a possibilidade da penalização de unidades produtivas pela degradação ambiental causada como um instrumento à disposição das forças políticas estaduais que disputavam o poder público estadual durante década de 80. Pode-se afirmar que a lei tende a ser levada mais à risca com as empresas identificadas com os partidos políticos de oposição ao governo estadual. Ver-se-á exemplos mais detalhados desse processo e a influência do mesmo sobre a dinâmica das sedes regionais da FATMA no capítulo 8.

Existem ainda formas adicionais de burlar a legislação e os altos custos de implantação e manutenção dos sistemas de tratamento de efluentes. Em alguns setores produtivos a possibilidade de se descentralizar o processo produtivo em diferentes unidades, a exemplo do têxtil, tem levado à ocorrência da “terceirização” de etapas da produção altamente poluidoras. Esta subcontratação de serviços a empresas de pequeno porte, é possível dado que essas geralmente estão fora do raio de ação da consolidada estrutura de fiscalização da FATMA, e quase sempre são economicamente inviáveis, em caso de terem de implantar sistemas de tratamento de efluentes.<sup>32</sup> Uma outra forma já identificada de reduzir os custos de manutenção dos sistemas de controle de poluição ocorre com o desligamento dos mesmos - em geral, durante a noite - despejando-se os efluentes “*in natura*” nos rios.<sup>33</sup>

A exposição feita até aqui, bem como, aquelas dos capítulos anteriores, podem ser testadas mais uma vez nas conclusões de uma avaliação de um dos mais importantes programas de controle da poluição industrial da FATMA, que de resto só confirmam a lógica que permeia a política ambiental. Estas constatações podem ser generalizadas para os programas das demais bacias hidrográficas instaurados entre 1983 e 1992, como de resto a toda política de controle da poluição.

Esta avaliação de 1992 do Programa de Recuperação Ambiental da Bacia do rio Itajaí-Açú, lançado em 1989 pela FATMA, refere-se à pesquisa com uma amostra formada por quatro empresas localizadas na bacia, onde procura-se descrever as relações entre as empresas e a FATMA, no cumprimento da legislação ambiental. Seguem algumas das conclusões da pesquisa:

**“Exigências**

- Não há insistência da FATMA em relação às suas próprias exigências.
- Aceita qualquer justificativa da empresas para não atender as solicitações, sendo uma das mais comuns a falta de recursos financeiros.
- As vistorias são feitas com superficialidade, originando observações de fatos distintos em diferentes datas, resultando numa seqüência incoerente de informações

<sup>32</sup> Ibid. p. 377.

<sup>33</sup> Lauro Eduardo Bacca, op. cit.



#### Prazos

- A FATMA concede prazos novos, permitindo sucessivos adiamentos no cumprimento das etapas a serem percorridas pelas empresas.

#### Atitudes Diferenciadas

- Observa-se atitudes diferenciadas em relação às diferentes empresas, como por exemplo: se a empresa tem “padrinho” forte, não recebe multas, mesmo quando é constatada ausência de “condições básicas mínimas de funcionamento”;  
- Foi concedida a LAO (Licença Ambiental de Operação) a uma das empresas sem nenhum sistema implantado, ferindo o artigo 73 do decreto 14.250/81.

#### Política

- A troca de governo coincide com a concessão de prazos maiores.  
- Quando constata irregularidades, nem sempre as penalidades devidas são aplicadas.  
- Recua quando a empresa demonstra um comportamento agressivo.<sup>34</sup>

Além dos procedimentos institucionalizados citados acima tem-se que fazer alusão aos limites culturais e sócio-estruturais a uma ação mais enérgica do Estado no controle da degradação ambiental. Num certo sentido, uma ação mais “dura” nesse caso era mesmo indesejada em alguns casos pela população local e regional que vive o dilema entre um ambiente limpo “sem” atividade econômica ou mantê-la e atender as necessidades de curto prazo, suportando os riscos de segurança e a degradação à saúde e ao meio ambiente.

Esta “queda de braço” pode ser ilustrada pela tentativa de controle da poluição das feculárias instaladas na cidade de Trombudo Central, na região do Alto Vale do Itajaí. Estas empresas, predominantes na região, produziam sérios problemas ambientais com despejo de efluentes do processamento da mandioca provocando grande mortandade de peixes nos períodos de seca, além do mal cheiro que exalavam e os prejuízos a saúde dos trabalhadores. Após as investidas da FATMA, que resultaram até 1986 em 15 multas e no fechamento de duas empresas do setor na região, sem resolver as agressões ambientais, o prefeito municipal de Trombudo Central, declarava em tom de protesto que “não é possível fechar as empresas, mesmo que elas causem danos insustentáveis ao meio ambiente.”<sup>35</sup>

Isso porque, segundo ele, para as empresas era custo e não investimento atender aos padrões legais, e por outro lado, os agricultores locais, a prefeitura e a governo do estado dependiam das empresas que processavam a mandioca e o milho. Tinha-se assim o domínio regional e local das empresas, responsáveis pelo recolhimento de 70% do Imposto sob Circulação de Mercadorias local, que em maior ou em menor grau levava a maior parte da população a aceitar a situação, temendo represálias ou mesmo as conseqüências negativas e imprevistas de uma maior determinação por parte do órgão estadual. É claro que nesse caso não são usadas somente formas de violência e coerção explícita sobre os agentes, mas os problemas ambientais aparecem sobretudo como mais um numa sociedade estruturada ideologicamente nos moldes capitalistas, que embora contraditória, é percebida como política, social e culturalmente

<sup>34</sup> FRANK, op. cit. p. 372-373.

<sup>35</sup> *Diário Catarinense*. FATMA ameaça, mas só 4 das 27 indústrias tem licença. Florianópolis. 18 ago. 1986. p. 8.

desejável, portanto, legítima.<sup>36</sup> Deve-se levar em conta que da manutenção dependem a realização de interesses de curto prazo de vários setores da sociedade civil e do Estado, e não apenas dos empresários poluidores. Portanto é possível afirmar que esses limites sócio estruturais a uma ação estatal “radical” “em resposta a uma contradição ambiental do desenvolvimento é provável ser mais desestabilizante e deslegitimante politicamente do que uma falha na resposta.”<sup>37</sup>

No limite pode-se afirmar sobre a validade desse desfecho para todos os casos de controle da poluição industrial<sup>38</sup>. Contudo, para análise da expressão política de reações sociais deve-se considerar outros fatores como a capacidade de mobilização e expressão das demandas atingidas pelas externalidades negativas das indústrias, como da gravidade dessas externalidades. A questão da viabilidade econômica das mudanças formalmente solicitadas pelo Estado sempre foi um obstáculo central a adoção de processos produtivos antipoluentes. No contexto da economia capitalista, esse obstáculo começa a ser removido em parte com as injunções externa de um “mercado verde”, com a criação de créditos especiais estatais para a instalação de sistemas de controle da poluição e com a pressão dos órgãos ambientais, em menor medida.

As afirmações feitas nesse item devem, mesmo que minimamente, sustentar a premissa da existência de um “limite sistêmico” ao controle da poluição, e por conseguinte à FATMA, no qual atesta-se a subordinação estrutural à lógica hegemônica da atividade econômica capitalista.

As inovações introduzidas na política ambiental catarinense nesse governo, apesar do caráter inédito e incômodo, trouxe à tona limites latentes nos períodos anteriores à institucionalização de medidas de controle e punição das unidades econômicas. A continuidade da debilidade institucional da política ambiental passaram a se manifestar tanto por um novo estágio de “não-decisões” com forte mediação política, que poderia alcançar o cargo máximo do executivo estadual, como nos constrangimentos sócio-estruturais e ideológicos. Outro ponto obstador da política ambiental desenvolvida pela FATMA, o mais aparente e intimamente articulado ao anterior, é a estrutura de recursos de poder a disposição desta instituição.

### 3. Os Pilares da “Fachada”

Nesta etapa, a análise não se limitará apenas a este período de governo, mas, para ampliar a

---

<sup>36</sup> A constituição desta sociedade em Santa Catarina foi um dos objetivos dessa pesquisa apresentada no Capítulo 2.

<sup>37</sup> HAY, op. cit., p. 88.

<sup>38</sup> Uma atuação mais efetiva da FATMA sobre as empresas, mesmo que por correspondência, tornou fato comum a aparição de notas públicas de empresas protestando contra as multas e as pressões do órgão ambiental através da imposição de prazos para apresentação de cronogramas e projetos. Com ares de injustiça as empresas expunham seus benefícios à economia local e estadual, na forma de empregos, ICM, IPI, Imposto de Renda, Finsocial, e outros tributos. Um bom exemplo disso foi, em 1983, o caso da Cerâmica Imbituba, que quando citada em um jornal estadual como poluidora, ameaçou fechar as portas, acusando a FATMA de cometer um ato “ilegal e precipitado”. A cerâmica Imbituba, localizada na pequena cidade do mesmo nome, comunicou que empregava cerca de 1000 operários e que era uma das empresas que mais contribuía para a economia do município. *O Estado*. Cerâmica contesta FATMA e envia carta a Amin. Florianópolis, 04 mai. 1983. p. 15.

compreensão do tema, optou-se pela abordagem conjunta de dados dos governos anteriores (1975-1979, 1979-1983) e posterior (1987-1990), além é claro, da gestão analisada neste capítulo. Tal análise dos recursos de poder à disposição da FATMA será dividida em duas partes: 1) a estrutura de financiamento e 2) a constituição de um núcleo técnico da política ambiental catarinense.

### 3. 1. Estrutura de Financiamento da FATMA

O objetivo dessa análise será retirar algumas conclusões a partir dos dados levantados no intuito de fortalecer e melhor qualificar a debilidade institucional a partir da estrutura de financiamento da FATMA. Este importante indicador do espaço de poder de uma instituição, não será aqui objeto de um estudo exaustivo. Isso porque, primeiro, não foi possível ter-se acesso aos valores de todas as operações para o devido período, sendo necessário para algumas conclusões, utilizar informações de fontes diferentes para exercícios específicos. Em segundo lugar, o volume e a ordenação aplicada aos dados disponíveis pareceu suficiente para, ao mesmo tempo corroborar as afirmativas sobre os vários governos analisados, melhor caracterizando-os, e extrair elementos de um padrão geral de financiamento de instituições políticas débeis.

Deve-se considerar para tal análise, pois, que em termos de recursos financeiros para atender as necessidades da FATMA satisfatoriamente nenhum dos valores abaixo foi suficiente. Seja por limites de avaliação e dos altos investimentos que a área ambiental exige, e principalmente, pelos limites políticos, serão destacadas nos valores apresentados as relações e transformações dos principais itens na estrutura de financiamento da FATMA, sem a preocupação de identificar algum modelo ideal de financiamento.

Primeiramente, serão apresentadas especificidades relacionadas às receitas do órgão, sua composição e evolução. Em seguida serão tomadas a alocação dessas receitas por tipo de despesas e suas principais tendências no período 1976-1990. Para uma comparação dos valores históricos, optou-se pelo dólar americano<sup>39</sup>, os dados em valores correntes podem ser encontrados no Anexo 1. Para uma melhor compreensão dos itens dos quadros pode-se consultar o glossário no final deste trabalho.

Achou-se necessário a exposição de dados que ultrapassam o limite temporal dessa pesquisa, haja vista que os mesmos revelam importantes desdobramentos de processos iniciados no período definido, importando em significativas alterações na estrutura de financiamento da FATMA, sem porém superar problemas crônicos dessa estrutura.

As receitas da FATMA são classificadas em quatro tipos, originando-se principalmente de três diferentes fontes. As transferências correntes e as receitas de capital são recursos repassados pelo poder público estadual, diferenciando-se quanto à finalidade. (Quadro 4)

---

<sup>39</sup> Para a conversão dos valores correntes apresentados (Quadro 3, Anexo 2), utilizou-se a taxa de câmbio do dólar em relação à moeda nacional. Como os valores levantados apresentam-se em base de tempo anual, essa taxa foi formada por média ponderada das taxas mensais dos respectivos anos analisados nessa pesquisa. Utilizou-se a média ponderada visto que esta tende a eliminar variações excepcionais da taxa de câmbio que poderiam levar a uma maior distorção dos dados. A consulta das referidas taxas foi feita no periódico *Conjuntura Econômica* de setembro de 1986 e janeiro de 1992.

## QUADRO 4

**COMPOSIÇÃO DA RECEITA GERAL DA FATMA NO PERÍODO DE 1976 A 1990**  
(em dólares correntes)

Ano	Transf. Corr. (1)	Rec. Serv.	Outras Rec.	Rec. Capital (2)	Total
1976	275.312,58	-	1.599,85	1.422.563,62	1.699.476,05
1977	782.971,57	-	7.089,61	441.731,36	1.231.792,53
1978	1.236.922,96	-	23.293,86	139.290,26	1.399.507,08
1979	1.492.135,40	-	10.611,92	84.328,25	1.587.075,56
1980	1.679.462,61	29.291,91	5.524,30	224.387,56	1.938.666,38
1981	2.171.031,25	17.035,78	11.152,27	566.295,62	2.765.514,91
1982	2.636.313,53	37.680,76	2.789,62	364.690,52	3.041.474,43
1983	1.735.209,64	19.758,91	12.836,30	-	1.767.804,85
1984	1.473.433,33	48.635,49	10.408,14	-	1.532.476,96
1985	1.488.150,77	85.412,55	1.142,06	-	1.574.705,39
1986	1.810.782,80	92.915,70	913,14	258.827,84	2.163.439,48
1987	2.102.567,99	69.604,27	9.920,07	-	2.182.092,33
1988	2.312.113,27	89.352,66	80.331,27	15.167,21	2.496.964,41
1989	2.729.172,16	100.993,16	60.203,58	337,91	2.890.706,82
1990	2.580.534,46	105.575,08	106.317,11	216.275,18	3.008.701,83

Fonte: Dados fornecidos pela FATMA em jan. 1997. (elaboração do autor)

Como se percebe nos Quadros 4 e 5, os recursos repassados pelo Governo do Estado, representam nunca menos que 92 % do total de receitas da FATMA, constituindo-se na fonte de financiamento de quase toda atividade da fundação até 1990. Esses dados comprovam que a opção inicial por uma forma jurídica de fundação com objetivo de carrear recursos para as políticas públicas do meio ambiente, tiveram tímidos resultados nesse período. Observa-se ainda que grande parte dos recursos alocados pelo estado foi destinada para cobrir os gastos de funcionamento da FATMA, e não de aumento de patrimônio através da compra de imóveis, automóveis e outros equipamentos.<sup>40</sup>

Um segundo bloco de receitas é denominado de receitas próprias, dividido em duas partes, as “receitas de serviços” prestado pelo órgão público e “outras receitas”. No caso da FATMA, as receitas de serviços prestados são formadas por arrecadações derivadas de assessorias, serviços laboratoriais, fiscalização e principalmente, licenciamento ambiental. Quanto ao item outras receitas, são em geral formadas por recursos carreados através de convênios a fundo perdido ou não.

<sup>40</sup> Até 1989, a FATMA não possuía imóvel próprio. A sede em Florianópolis, espalhada em cinco locais diferentes, e os 14 escritórios regionais encontravam-se em imóveis alugados.

## QUADRO 5

**EVOLUÇÃO PERCENTUAL DOS COMPONENTES DA RECEITA DA FATMA  
EM RELAÇÃO À RECEITA ANUAL**

Ano	Transf. Corr. (1)	Rec. Serv.	Outras Rec.	Rec. Capital (2)	(1) + (2)
1976	16,20%	0,00%	0,09%	83,71%	99,91%
1977	63,56%	0,00%	0,58%	35,86%	99,42%
1978	88,38%	0,00%	1,66%	9,95%	98,34%
1979	94,02%	0,00%	0,67%	5,31%	99,33%
1980	86,63%	1,51%	0,28%	11,57%	98,20%
1981	78,50%	0,62%	0,40%	20,48%	98,98%
1982	86,68%	1,24%	0,09%	11,99%	98,67%
1983	98,16%	1,12%	0,73%	0,00%	98,16%
1984	96,15%	3,17%	0,68%	0,00%	96,15%
1985	94,50%	5,42%	0,07%	0,00%	94,50%
1986	83,70%	4,29%	0,04%	11,96%	95,66%
1987	96,36%	3,19%	0,45%	0,00%	96,36%
1988	92,60%	3,58%	3,22%	0,61%	93,20%
1989	94,41%	3,49%	2,08%	0,01%	94,42%
1990	85,77%	3,51%	3,53%	7,19%	92,96%

Fonte: Dados fornecidos pela FATMA em jan. 1997. (elaboração do autor)

Com relação às receitas próprias constata-se que estas tendem a aumentar ao longo do período de análise, com maior regularidade e participação para as receitas oriundas da prestação de serviços. Esses recursos vão tomando maior importância principalmente após a implantação do sistema de licenciamento no governo de Esperidião Amin em 1983. Em média, neste governo as taxas de licenciamento, principal fonte de recursos próprios, tiveram maior participação no total de receitas da fundação do que no governo seguinte do PMDB, não obstante o crescente aumento desses valores em termos reais. (Quadro 5)

Embora todas tendam a ser fontes permanentes, gozam de instabilidade, além do que como é o caso da mais importantes delas, os recursos repassados pelo governo estadual, têm a destinação e o volume decidido em instâncias externas.

A instabilidade tende a ser mais comum nos caso de convênios pelo seu caráter fortuito ou emergencial. Os recursos arrecadados na forma de convênios, pela vinculação dos recursos ao objeto do mesmo acabam beneficiando setores específicos da instituição e ainda, contribuindo para uma fragmentação interna do órgão. É claro que em condições de permanente carência orçamentária, esta é uma questão menor, e tudo é bem vindo.

Com relação ainda aos recursos próprios, o item "outras receitas" passa por uma inflexão a partir de 1988, quando a FATMA passou a receber recursos financeiros de acordos com o Governo

Federal e órgãos internacionais para desenvolver projetos especiais. Embora a maior parte desses recursos tenha sido negociada no período 1987-1990, somente no governo seguinte foram liberados, caso dos Projetos Mata Atlântica/ Banco Mundial, Projetos Microbacias/BIRD e Projeto de Gerenciamento de Recursos Hídricos em Santa Catarina/ Cooperação Técnica Brasil - Alemanha, FATMA/GTZ. (Quadro 6, Anexo 2)

A título de fontes de receitas da FATMA deve-se ainda citar os recursos provenientes do Fundo Especial de Preservação do Meio Ambiente - FEPEMA, criado em 1980. Os valores das multas aos agressores do meio ambiente, se pagos, deveriam ser recolhidos ao FEPEMA. Este fundo, controlado geralmente pelo órgão da administração direta, geralmente o mesmo da FATMA, além dos valores da multas tem como uma das principais fontes, os recursos orçamentários do governo do estado. Ainda que não tenha sido possível apurar o valor das receitas referentes ao pagamento de multas no período de análise vários entrevistados afirmaram que uma pequena parte chegava de fato a ser recolhida ao fundo. Jucélia Caetano, ex-superintendente da FATMA, declarou que em 1990 apenas 1% das multas eram pagas pelas empresas até a inscrição das mesmas no Cadastro da Dívida do Estado em 1989.<sup>41</sup>

Um outro problema é que quase sistematicamente o Governo Estadual não tem repassado os recursos orçados anualmente para o FEPEMA, sendo assim grande parte de sua receita é composta por recursos originados na arrecadação de multas. A FATMA até 1990 foi a maior beneficiada da aplicação de multas uma vez que estima-se que cerca de 70% das receitas do fundo foram repassados para a FATMA, em detrimento de outras atribuições do FEPEMA, como o desenvolvimento de projetos especiais.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> FATMA. *Jornal de 15 anos*. Florianópolis, 1990. p. 3.

<sup>42</sup> Julia M. Valente Nicolau, Coordenadora do FEPEMA, entrevista em 19 ago. 1997.

## QUADRO 9

## COMPOSIÇÃO DA DESPESA (GERAL E PERCENTUAL) DA FATMA E COMPONENTES EM RELAÇÃO À DESPESA TOTAL NO PERÍODO DE 1976 A 1990 (em dólares correntes)

Ano	Desp. Custeio	Des. Custeio/Total	Desp. Capital	Desp. Cap/Total	Total
1976	260.013,30	33,72%	511.012,86	66,28%	771.026,16
1977	435.325,20	26,97%	1.178.850,11	73,03%	1.614.175,31
1978	1.348.514,18	88,86%	169.098,13	11,14%	1.517.612,31
1979	1.564.190,94	98,30%	27.086,65	1,70%	1.591.277,59
1980	1.716.252,39	89,74%	196.280,90	10,26%	1.912.533,29
1981	2.154.360,09	74,55%	735.548,59	25,45%	2.889.908,68
1982	3.022.151,14	93,04%	226.162,56	6,96%	3.248.313,70
1983	1.632.726,80	99,96%	602,23	0,04%	1.633.329,03
1984	1.412.916,30	96,45%	51.952,13	3,55%	1.464.868,43
1985	1.577.602,30	96,04%	65.081,82	3,96%	1.642.684,13
1986	2.236.292,09	94,82%	122.235,46	5,18%	2.358.527,55
1987	2.236.773,46	96,33%	85.264,82	3,67%	2.322.038,28
1988	2.516.003,04	99,26%	18.654,37	0,74%	2.534.657,41
1989	3.082.604,25	99,88%	3.593,57	0,12%	3.086.197,82
1990	3.482.863,11	94,44%	205.009,86	5,56%	3.687.872,97

Fonte: Dados em moeda nacional fornecidos pela FATMA em jan. 1997. (conversão de dados e elaboração do autor)

Não obstante haja um crescimento (irregular) do volume de recursos próprios, esses estão longe de garantir o autofinanciamento da fundação.<sup>43</sup> As receitas arrecadadas, como revela o Quadro 9, quase em regra tem sido insuficiente para cobrir as despesas da instituição, implicando sucessivos déficits.

As despesas da FATMA para efeitos demonstrativos são agrupadas em duas categorias, de custeio e de capital, correspondentes respectivamente às suas contrapartidas “transferências de correntes” e as “receitas de capital”.

Embora já se observe no Quadro 9, uma tendência à diminuição nas despesas de capital desde a expansão da estrutura da FATMA a partir de 1977, é em 1983 que vai acontecer uma queda abrupta nesses investimentos com importantes implicações para as atividades fins da instituição.

<sup>43</sup> Mesmo no auge da participação do recursos próprios na receita total da FATMA, cerca de 32% em 1996, sustentado na política de utilização deliberada do licenciamento para levantar recursos (em 1996, o valor arrecadado com licenciamentos ambiental totalizou R\$ 1.423.230,07, 83,16 % das receitas próprias da FATMA) e nos financiamentos internacionais, parece improvável uma situação de autofinanciamento. O aumento nas receitas próprias (receitas de serviços + outras receitas) não significou necessariamente uma maior capacidade de ação para a FATMA. O que se verifica é que na medida em que os recursos próprios da FATMA vão aumentando sua representatividade no total de receitas, a participação dos valores repassados pelo Estado tendem a diminuir no montante dessas receitas. Um exemplo: quando em 1990 as receitas próprias totalizavam 7% da receita da FATMA, o total as despesas com pessoal perfaziam 86,91% dos recursos repassados pelo governo estadual, já em 1996 essa proporção chega a 93%, com as receitas próprias alcançando a casa dos 32,0% do total de receitas da fundação. (Ver Quadros 7 e 8, Anexo 2) Embora a FATMA contasse com um dos melhores resultado financeiros entre as fundações estaduais no exercício de 1996, principalmente quanto ao critério receita própria, aplicou apenas 3,58% do total de receitas em investimentos, 54,19 % em despesas com pessoal, 35,77 % em despesas correntes e em outras despesas de capital 6,45 %. SANTA CATARINA. Tribunal de Contas de Santa Catarina. Relatório prévio sobre as contas do governo do estado de Santa Catarina: exercício de 1996. Florianópolis, 1997.

No Quadro 10 nota-se que a partir de 1982 os recursos alocados em atividades fins de proteção e defesa ambiental (controle da poluição) despencam de 33% da despesa total da fundação, para 5,7% no ano seguinte. Em parte esse impacto, devido ao aumento do número de funcionários, mais de 30 %, e a abertura de escritórios regionais, de certa forma já se faria sentir no ano anterior, eleitoral, não fosse o acréscimo de mais de 58% nas receitas em relação a 1983.

Durante todo o governo Esperidião Amin a taxa de investimento em atividades fins não ultrapassa a média de 6,6% ao ano, no pior dos casos chega a 2,73% em 1985. Este governo também, em termos reais, apresentou menor orçamento anual médio de todos os governos após a definição das atribuições legais da FATMA em 1980, daí porque a falta de recursos ter sido uma das razões para os dirigentes da FATMA levarem a frente a operacionalização do sistema do licenciamento ambiental.

Este quadro mostra ainda a crescente perda de importância das ações de proteção de unidades naturais, com a respectiva "priorização" das medidas de controle da poluição diante das crescentes pressões que se verificou no início da década de 80.

Embora não se disponha de dados para os demais anos, parece possível afirmar que a desproporcional distribuição entre atividades de manutenção e atividades finalísticas continuaram no governo do PMDB (1987 - 1990) uma vez que a participação das despesas de custeio na despesa total do órgão continuou muito elevada, em média 97,5 %. (Quadro 9)

#### QUADRO 10

##### EVOLUÇÃO DA DESPESA REALIZADA DA FATMA de 1977 a 1986 POR ATIVIDADES DE MANUTENÇÃO E ATIVIDADES FINIS (em moeda nacional corrente)

Ano	Manutenção	%	Proteção	%	Defesa	%	Total
1977	8.171.978,00	35,81	-	-	14.649.248,00	64,19	22.821.209,00
1978	-	-	-	-	-	-	-
1979	21.416,00	50,09	8.034,00	18,79	13.307,00	31,12	42.757,00
1980	83.205,00	82,56	12.149,00	12,05	5.433,00	5,39	100.787,00
1981	162.465,00	60,41	38.882,00	14,46	67.586,00	25,13	268.933,00
1982	389.949,00	63,95	37.080,00	6,08	182.714,00	29,97	609.743,00
1983	887.442,00	94,30	9.072,00	0,96	44.544,00	4,73	941.058,00
1984	2.491.317,00	92,16	24.325,00	0,90	187.566,00	6,94	2.703.208,00
1985	9.912.217,00	97,25	53.836,00	0,53	226.719,00	2,22	10.192.772,00
1986	28.918.905,00	89,83	923.237,00	2,87	2.351.757,00	7,30	32.193.899,00

Fonte: FATMA, Relatório para Futuros Titulares, 83 - 87.1987. (elaborado pelo autor)

Um outro aspecto a se destacar na análise da evolução orçamentária da FATMA é o efeito do calendário eleitoral sobre a mesma com o retorno do pleito para governador a partir de 1982. Embora o total de receitas tendam a ter acréscimos, em alguns casos bastante significativos em anos eleitorais, deu-



se a preferência para descrever este fato às alterações no item “despesas realizadas”, uma vez que os gastos nestes anos ultrapassaram o montante de receitas do órgão, gerando déficits significativos.<sup>44</sup> (Quadro 11, itens com asterisco)

No ano de 1982 as despesas da FATMA sofreram um acréscimo de 52,4% em relação à média das despesas totais dos primeiros três anos do governo de Jorge Bornhausen/Henrique Córdova. Da mesma forma nos governos Esperidião Amin e Pedro Ivo Campos/Cassildo Maldaner observa-se um acréscimo de 49,2% e 39,3% respectivamente nas despesas realizadas em seus últimos anos de governo (1986 e 1990).

Os pontos expostos acima têm como maior atributo complementar a idéia de debilidade institucional da FATMA em seus aspectos mais salientes. Este órgão tem uma grande dependência de fontes, cujo controle político ou mesmo técnico não detém, sobretudo a principal, os recursos repassados pelo governo estadual. Além do mais essas fontes, embora possam ser vistas como permanentes e diversas, são relativamente instáveis e, a maior parte, sem expressividade na composição do total de receitas da fundação, no período de análise.

Por outro lado, a prática consolidada de comprometimento quase total das receitas com despesas de “manutenção” inibem qualquer possibilidade de criar condições de autofinanciamento da FATMA, por meio da ampliação da estrutura de prestação de serviços.

---

<sup>44</sup> Este foi o caso, por exemplo, do exercício de 1986, último ano do governo Amin, quando a FATMA teve um dos maiores desequilíbrios orçamentários entre as fundações e autarquias do estado, com um excesso de despesas empenhadas de 21,75%. SANTA CATARINA. Tribunal de Contas de Santa Catarina. Relatório e parecer sobre as contas do governo do estado de Santa Catarina: exercício de 1986. Florianópolis, 1987.

## QUADRO 11

**EVOLUÇÃO DE RECEITAS E DESPESAS TOTAIS DA FATMA NO PERÍODO DE 1976 A 1990**  
(em dólares correntes)

Ano	Receita Total (1)	Despesa Total (2)	(1) - (2)
1976	1.699.476,05	771.026,16	928.449,90
1977	1.231.792,53	1.614.175,31	(382.382,77)
1978	1.399.507,08	1.517.612,31	(118.105,23)
1979	1.587.075,56	1.591.277,59	(4.202,03)
1980	1.938.666,38	1.912.533,29	26.133,09
1981	2.765.514,91	2.889.908,68	(124.393,77)
1982 *	3.041.474,43	3.248.313,70	(206.839,27)
1983	1.767.804,85	1.633.329,03	134.475,82
1984	1.532.476,96	1.464.868,43	67.608,53
1985	1.574.705,39	1.642.684,13	(67.978,74)
1986 *	2.163.439,48	2.358.527,55	(195.088,07)
1987	2.182.092,33	2.322.038,28	(139.945,95)
1988	2.496.964,41	2.534.657,41	(37.692,99)
1989	2.890.706,82	3.086.197,82	(195.491,00)
1990 *	3.008.701,83	3.687.872,97	(679.171,14)

Fonte: Dados fornecidos pela FATMA em jan. 1997 (elaboração do autor)

Os repasses governamentais seguem a firme determinação de, em diferentes momentos, assegurarem apenas fluxos mínimos de receitas, abrindo uma certa exceção em anos eleitorais.

Nesse quadro, tudo indica que o orçamento real tende a ser forjado entre o calor dos conflitos e a necessidade de satisfazer minimamente a condições de legitimidade. A expressão mais visível deste fato, é a instável dinâmica entre, ora a ocorrência de déficits de execução orçamentárias, e a necessidade de recursos extra-orçamentários, o que é mais comum, e ora o não repasse de valores orçados para os exercícios ou a devolução no término dos mesmos ao poder público de recursos que sobram.<sup>45</sup> Nestas condições ficam eliminadas quaisquer chances de êxito da prática do planejamento orçamentário, institucional, ou mesmo definir objetivos.<sup>46</sup>

Ao lado da indicação de dirigentes de confiança do governador, a forte dependência dos

<sup>45</sup> Jucélia C. Caetano. Funcionária e ex-superintendente da FATMA. Entrevista em 21 jul. 1997.

<sup>46</sup> Essa é uma constatação frequentemente encontrada em avaliações institucionais feitas por funcionários da FATMA.

recursos orçamentários estatais, em sua lógica demonstrada, deve ser vista como mais uma forma de controle sobre o órgão, agravada pelas crises econômica e fiscal do Estado na década de 80. De qualquer maneira, deve-se fixar que a estrutura de financiamento constitui um espaço de poder disponível à FATMA, que em suas especificidades persegue o objetivo funcional mínimo de manter abertas as portas de um “órgão de fachada”.<sup>47</sup>

O requisito necessário de relativo acesso independente a recursos financeiros para a instituição gozar de uma autonomia relativa, porém não é suficiente. A autonomia institucional, como a capacidade de controlar as fontes condizentes de recursos financeiros também está interrelacionada com uma outra modalidade de recurso de poder: a existência de um núcleo técnico para garantir o “monopólio” sobre uma área de decisão, no caso a ambiental.

### **3. 2. Os Limites para a Constituição de um Núcleo Técnico Politicamente Atuante na FATMA**

Em todas as burocracias um forte indicador de sua capacidade de ação é a existência de um núcleo técnico interno cuja principal fonte de poder está fundada em sua capacidade de dominar conhecimentos e informações a respeito de sua especialidade institucional. Este poder lhe garante um espaço de ação próprio habilitando-a a interferir com relativo grau de importância na orientação política da instituição dentro e fora do aparelho do Estado. Esse pressuposto teórico, é útil aqui para a definição de parâmetros de um análise mais detida dos recursos de poder, materiais e humanos, colocados à disposição da FATMA e o possível encaminhamento recebido.

Em termos quantitativos, o número de funcionários da FATMA (Quadro 12) teve um acréscimo de 169% no governo de Antonio Carlos Konder Reis (1975-1979), de 49 funcionários em 1976 para 132 em 1978. No governo de Jorge Bornhausen o quadro continuou aumentando, indicando um acréscimo de 54% no final de 1982. Esse rápido crescimento pode ser rapidamente explicado pela orientação tecnocrática vigente no primeiro governo, concentrando na FATMA variadas atribuições, além de órgãos extintos como a SETMA e DEGC, em 1977, que tiveram parte de seus funcionários absorvidos pela fundação. O aumento ocorrido durante o período 1979-1982, deu-se, sobretudo no ano eleitoral de 1982, quando são contratados pela FATMA 61 novos funcionários, sendo uma pequena parte destes designada para os novos escritórios regionais.

Na gestão de 1983-1987, a quantidade de funcionários cresce em menor grau, cerca de 25% no período, acréscimo que de certa forma corresponde à expansão do número de pessoal alocado nos escritórios regionais. (Quadro 13, no capítulo 8)

---

<sup>47</sup> Mario C. S. Garcia, *op. cit.*

**QUADRO 12**  
**EVOLUÇÃO DO QUADRO DE FUNCIONÁRIOS**  
**DA FATMA (1976 - 1990)**

Ano	Número de Funcionários
1976	49
1977	86
1978	132
1979	146*
1980	-
1981	141
1982	203
1983	195
1984	200**
1985	246
1986	254
1987	242
1988	229
1989	218
1990	209

Fonte: Dados fornecidos pela FATMA em jan. 1997.

\* Relatórios de Atividade de 1979

\*\* Relatório Final Semestral Interno de Avaliação de Desempenho, 1985, p. 12.

No último período de governo aqui analisado, Pedro Ivo Campos / Casildo Maldaner, observou-se uma diminuição do número de funcionários, em torno de 17%, dos 254 funcionários existentes em 1986 para 209 no final de 1990.<sup>48</sup> (Ver Quadro 12) Essa evasão de funcionários registrada no espaços de 1987-1990, e nos anos seguintes, pode ser atribuída, conjuntamente, aos baixos salários, às aposentadorias e não autorização de novas contratações, falta de equipamentos e de treinamento no órgão, desmotivação e a transferência de melhores técnicos para um novo setor mercadológico de produtos e serviços ambientais. A dinâmica deste último ponto, em Santa Catarina, fora em grande termo acionada pela própria FATMA com o maior controle sobre as atividades poluidoras.

De fato, este último fator parece ter sido o mais relevante, dado que se constituiu em uma alternativa aos técnicos mais competentes. Soluções para os demais pontos, de certa forma, já vinham sendo reivindicados pelos funcionários do órgão desde o início da década de 80. Por toda esta década esses fatores persistiram na falta, dificultando a formação de um possível núcleo técnico politicamente

<sup>48</sup> Apresentado como um dos indicadores daquilo que vem se chamando de "desmonte" dos órgãos ambientais estaduais, o número total de funcionários da FATMA tenderá a cair nos seguintes termos: 189 em 1991; 181 em 1993; 173 em 1995; e 185 em 1997. (Fontes Diversas)

relevante na FATMA. Mesmo correndo riscos de reduções, pode-se agrupar esses fatores de debilidade institucional em um grupo material e outro de recursos humanos, ambas faces de um mesmo problema.

Produzir conhecimentos e informações no campo ambiental está diretamente relacionado a capacidade de realizar diagnósticos e proposição de soluções a problemas complexos, o que exige não só contínuo treinamento e capacitação de recursos humanos como laboratórios apropriados.

Obviamente, a FATMA não é uma exceção às “patologias burocráticas” verificadas em outros órgãos da área ambiental, ou mesmo da área social. Entretanto, a comprovação da debilidade institucional, exige um exercício descritivo para um maior conhecimento das particularidades da fragilidade persistente da política ambiental catarinense.

Como já se viu no capítulo 3, os primeiros funcionários da FATMA vieram a disposição da fundação ou vieram transferidos de órgãos extintos. Posteriormente também passou-se a contratar estagiários de áreas afins da Universidade Federal de Santa Catarina, e recentemente convênios com órgãos internacionais têm permitido a contratação por tempo limitado de técnicos alocados em projetos específicos.

Não foi possível determinar a proporção de técnicos de nível superior ligados aos setores ambientais da FATMA, porém dados dos anos 1984, 1987, 1989, 1990 e 1991 dão a concluir que o número de funcionários com formação superior nas áreas ambiental e administrativa tem ficado na casa dos 50% do quadro de funcionários.

Outro fator que tem contribuído para as constantes alterações no quadro técnico é o alto índice de rotatividade. Principalmente após integração dos problemas ambientais ao mercado e a criação de cursos de nível superior voltados para a área ambiental assistiu-se a contratação de técnicos recém formados buscando experiência e o deslocamento dos técnicos mais experientes para o setor privado. Este deslocamento aconteceu tanto definitiva como parcialmente, dividindo-se entre atividades de consultoria, elaborando projetos de sistemas de controle à poluição e Relatórios de Impacto Ambiental RIMA, e o órgão público.

Uma forma de se compensar a falta de técnicos no mercado e principalmente as constantes descobertas no campo ambiental é a capacitação e treinamento do quadro técnico-ambiental, principalmente antes da existência de cursos universitários específicos. Contudo, os conflitos de diversas ordens expressos principalmente na ocupação político-partidária dos cargos-chave da FATMA, e a escassez de recursos para o treinamento e capacitação, tornaram as oportunidades nessa área um mecanismo de recompensa e punição.

... o meio ambiente é uma coisa que muda demais, tem novidades que aparecem todos os dias, então esse processo de reciclagem tem que ser mais permanente e tem que ser para todos, não como prêmio, o fulano é bonzinho não me incomoda, mas se fulano trabalha com isso não interessa é prêmio, a viagem é um prêmio pro fulano que é bonzinho e dança conforme a música que eu gosto, [...] existia represália interna, a represália não era no sentido de demitir, que era uma coisa que eles não podiam, mas de colocar na geladeira, não te deixar fazer mais nenhum tipo de treinamento, enfim te colocavam no que eles chamavam de “armário embutido”, quer dizer eles não te prestigiavam tecnicamente por mais competente

que tu fosse, isso aconteceu comigo, ...<sup>49</sup>

A fragilidade do poder político do corpo de funcionários da FATMA, e ao mesmo tempo o sistemático controle político externo sobre o órgão têm como principal indicador a ocupação da maioria dos principais cargos de chefia e direção por pessoas indicadas pelo governador ou secretário ao qual a fundação esteja vinculada, segundo critérios predominantemente político-partidários e em alguns casos sem nenhuma formação afim. Quanto às relações intraestatais deve-se observar a ascensão de outros órgãos sobre a FATMA, especialmente a CASAN, através da ocupação de cargos chave por seus representantes. Durante o período de 1975 a 1991, por apenas uma vez, uma funcionária de carreira da FATMA, por dez meses, chegou a ocupar o cargo de superintendente geral da fundação.

Essa politização dos cargos chaves do órgão, e a dinâmica que movia o quadro técnico impedia que se levasse a frente qualquer plano que exigisse unidade da instituição, exacerbando sentimentos de frustração<sup>50</sup> e insegurança enquanto elementos característicos da cultura organizacional da FATMA. É neste contexto de histórico controle, isolamento e fragilização do órgão, que pode ser encontrada parte da explicação de um comportamento defensivo e corporativista de autoproteção no quadro de funcionários da FATMA.<sup>51</sup>

Uma das implicações desse “corporativismo retrógrado”<sup>52</sup>, não unânime na FATMA, é o risco pressentido no caso de um estreitamento das relações com movimentos sociais. A inclinação “tecnocrática” do órgão e a insegurança técnica para tratar de temas complexos e o próprio desgaste da instituição, devem também ser levados em conta entre os fatores complicadores nas relações entre a fundação e setores organizados da sociedade civil. Essas são, obviamente, manifestações mais ou menos aparentes de uma relação geral de forças sociais contraditórias animadas por uma cultura política nacional autoritária.

Um interessante exemplo dessa relação entre o corpo técnico da FATMA e a sociedade civil pode-se ter no auge das iniciativas de democratização do órgão instauradas, na melhor das versões, na gestão do PMDB (1987-1991). A essas tentativas de ampliar o espaço de poder da fundação por meio de alianças com movimentos sociais teve-se uma forte reação principalmente da Superintendência de Controle da Poluição - SUCOP, sentindo-se ameaçados de perder sua “liderança técnica”. Porém, os

<sup>49</sup> Jucélia C. Caetano, ex-superintendente e funcionária da FATMA, entrevista em 21 jul. 1997.

<sup>50</sup> “A FATMA é hoje uma instituição muito pesada, tu entra lá e sente uma amargura no ar [...], porque eles não fazem o que eles queriam, eles querem que o órgão funcione, que as coisas sejam claras, que tenham diretrizes [...]. Então aconteceu uma desmotivação da equipe técnica porque veio um cara que mal sabia falar, para mandar numa equipe que tinha uma experiência profissional grande e que ganhava um quinto do que o cara ganhava, então o processo de motivação profissional foi caindo muito. [...] maioria do pessoal da FATMA sofre de problemas de doenças psicossomáticas (...)” Jucélia C. Caetano, op. cit.

<sup>51</sup> “...falta muita unidade entre a equipe técnica da FATMA [...]. Essas coisas aconteceram e nós nunca fizemos nada, reclamávamos entre nós, ficávamos chateados, fizemos reuniões inclusive [...], mas nós nos sentíamos inertes, impotentes, porque a associação de funcionários da FATMA é uma associação tímida e cheia de medos, ela não sustentava, nós não deveríamos aceitar, deveríamos denunciar na imprensa, nós não podemos ter um gerente de uma área tão importante que só tem o primário, e a gente nunca teve coragem de colocar isso pra rua (...). Jucélia Caetano, op. cit. Ver mais sobre corporativismo burocrático em Gouvêa, G. P., op. cit.

<sup>52</sup> Antônio Odilon Macedo, funcionário da FATMA. Entrevista em 15 jan. 1997.

diferentes interesses presentes na instituição faziam também com que outros setores defendessem uma “guerra contra o corporativismo”.<sup>53</sup>

Até 1989, com as mudanças constitucionais, enquanto vinculados a uma fundação de direito privado, os funcionários da FATMA eram contratados segundo o regime da Consolidação da Legislação Trabalhista - CLT. A inexistência de garantia de estabilidade para exercer o poder de polícia, o que os tornava vulneráveis às pressões políticas de empresários, foi assim um outro impedimento de uma maior agressividade na aplicação das medidas de controle da poluição, e do fortalecimento do corpo técnico. Esta condição foi um temor, por exemplo, para se começar a aplicar a legislação ambiental a partir de 1983. Estava arraigado no corpo técnico da FATMA, e de certa forma no senso comum catarinense, a premissa geral de que:

a lei era uma coisa secundária e o que deveria prevalecer era uma negociação com o empresário, com o senhor do domínio econômico, quer dizer, essa pessoa não deveria ser incomodada. [...] Daí quando a gente estabeleceu o conceito de que o cara tem uma obrigação legal de não poluir, de certa forma isso demorou um pouco para ser assimilado pelo pessoal, mas depois ganhou curso quando eles viram que tinha advertência, tinha multa.<sup>54</sup>

Somadas às restrições financeiras e de formação de um espaço de poder “técnico”, deve-se citar ainda uma segunda ordem de limites à constituição de um núcleo técnico na FATMA, e na própria capacidade de ação da instituição: a constante precariedade das estruturas laboratoriais.

O primeiro laboratório (físico-químico) da FATMA, foi adquirido com recursos a fundo perdido da FINEP em 1979. Posteriormente, na segunda metade da década 80, por falta de espaço físico e recursos os equipamentos, insuficientes para a demanda, foram transferidos para o campus da Universidade Federal de Santa Catarina para formar um “laboratório central” em convênio com esta universidade.<sup>55</sup> Para cobrir as deficiências desta estrutura recorria-se a outras instituições como a CASAN, ou laboratórios privados ou públicos de outros estados, trazendo ônus para ação institucional tanto em custo quanto em tempo. Portanto, a FATMA nunca chegou a ter sobre seu controle uma estrutura laboratorial adequada às suas necessidades, a não ser “de favor”.<sup>56</sup>

O problema aqui é que os recursos laboratoriais em tempo hábil, são indispensáveis para dar respaldo ao controle da poluição, superando através de números as controversas interpretações da agressão ambiental, recurso freqüente de não-responsabilização de agressores ambientais. Assim, localizado na capital do estado o único laboratório, como de resto o grosso da instituição, distante das principais focos de poluição, pode ser visto como mais um mecanismo para justificar uma estratégia de

---

<sup>53</sup> VIOLA, E. J. e BOEIRA, S. L. A Emergência do Ambientalismo Complexo-Multissetorial no Brasil (particularmente na Microrregião de Florianópolis) nos Anos 80. *Anais IV Seminário Nacional sobre Universidade e Meio Ambiente*. Florianópolis, 1990. p.79.

<sup>54</sup> Mário C. S. Garcia, op. cit.

<sup>55</sup> Em 1997 por ocasião de um incêndio nas dependências da UFSC, a FATMA ficou sem laboratório.

<sup>56</sup> Jucélia Caetano, op. cit.

não-decisões. Intencionalmente<sup>57</sup> ou não uma leitura técnica inadequada em termos de tempo e espaço dos problemas ambientais estaduais, patrocina o não reconhecimento de realidades ambientalmente problemáticas e sustenta situações de violência ambiental.<sup>58</sup>

Contraditoriamente, mas de acordo com a lógica integralizadora do mercado capitalista, com o “esverdeamento” das empresas catarinenses, após o final da década de 80, o déficit técnico dos quadros da FATMA, passou a ser um problema também para as grandes empresas por sua defasagem no domínio de tecnologias anti-poluente em operação em algumas empresas do estado.<sup>59</sup> A inexistência de diagnósticos de qualidade ambiental confiáveis e completos acabam também representando limites para o estabelecimento de novos empreendimentos, que necessitam dispor informações dessa natureza não só para atender à legislação ambiental, mas também para tomar decisão quanto à localização e operacionalização dessas unidades produtivas.

Um pressuposto básico da intervenção pública ambiental é que o Estado deve ter à sua disposição competência técnica e científica superior às das indústrias para controlar seus ciclos produtivos, instalações e projetos, individual e conjuntamente. Sobretudo, a existência de um núcleo técnico atuante e uma estrutura laboratorial são uma prerrogativa institucional para medir, prever e descrever as consequências dos fatos ambientais resultantes da ação da multiplicidade de agentes econômicos públicos e privados, para intervir na regulamentação e controle do uso dos recursos ambientais.<sup>60</sup> Residindo aí, por conseguinte sua fonte de poder social por excelência.

As contradições que premeiam a gestão dos problemas ambientais tendem a se reproduzir também no interior da organização burocrática na representação direta de interesses antagônicos, que no caso da FATMA, exclui o desenvolvimento de um núcleo técnico relativamente autônomo. Nestas condições, o monopólio da especialização técnica ambiental do Estado serve pelo menos a dois propósitos. Por um lado, tende a concentrar em suas estruturas institucionais a prerrogativa da “última palavra” sobre a ocorrência do dano ambiental e social. Por outro lado, ao manter estruturas técnicas debeis instrumentaliza-se para não decidir, seja não realizando levantamentos técnicos, por carência de equipamentos, pessoal, ou combustível, ou chegando atrasado para realizar coletas, seja, ao fazer uso do

---

<sup>57</sup> De acordo com um ex-superintendente da FATMA, até 1980 a montagem de uma estrutura laboratorial própria sempre foi dificultada pelo “outro lado” que através de um discurso insidioso argumentava que não era necessária tal estrutura. Entrevista em 18 dez. 97.

<sup>58</sup> É comum encontrar nos relatórios de avaliação do FATMA, a identificação pelo corpo técnico de limitações para um maior efetividade do órgão relacionadas aos “Deficientes sistemas de coleta e avaliação de informações ambientais” e à “Precariedade de informações primárias para subsidiar o planejamento ambiental.” FATMA. Relatório Final do Seminário Interno de Avaliação do Desempenho. Florianópolis, 1984. p.?. Como ilustra a ex-superintendente da fundação, Jucélia Caetano (op. cit.), “Um órgão do meio ambiente sem laboratório é a mesma coisa que um cirurgião sem centro cirúrgico e sem bisturi, ele não tem a menor validade.”

<sup>59</sup> “Então a FATMA tem essa visão meio antipática do setor empresarial. Em primeiro lugar os técnicos da indústria são muito mais bem treinados do que os técnicos da FATMA, então teve um empresário que disse pra mim um dia que ele estava muito cansado de os técnicos da FATMA irem fazer vistoria na empresa dele e tentar aprender com os técnicos dele (...).” Jucélia Caetano, op. cit.

<sup>60</sup> CONTI, L. Política e ecologia. In. BOBBIO, N. *Dicionário de política*. 4 ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1992. p. 976-980.



“segredo de Estado”, omitindo relatórios sobre a qualidade de determinados recursos naturais.<sup>61</sup>

Todos essas evidências parecem ser as principais facetas de uma complexa e dinâmica gestão de limitados recursos, mais ou menos adequados para os objetivos funcionais da FATMA. Enfim, a existência de um órgão com tal espírito tem sido correspondente, na síntese de um ex-dirigente da FATMA, a seguinte preocupação básica:

... você não quer ser questionado, quer dizer, o que você está fazendo pelo meio ambiente? Quem atua na área do meio ambiente? Mas se você tiver uma fachada pra justificar, acabou. É mais fácil de enrolar. [...] Na realidade, naquele período[de criação da FATMA], eu acho que vários órgãos foram criados até pra dar uma satisfação à sociedade e criou-se uma fachada. A FATMA era para dar uma resposta à questão ambiental, mas ela foi criada, apesar do entusiasmo real de algumas pessoas que antecederam, provavelmente até o Governador Konder Reis possa ser incluído nesse rol, de fato sempre foi tratado a pão e água. Era um órgão secundaríssimo da administração, era figurante, e só ganhou projeção porque a questão ambiental ganhou projeção na sociedade.<sup>62</sup>

Manter uma instituição a “pão e água” entretanto, exigia uma contrapartida simbólica. Com isso, entra-se no campo da legitimidade da (não) política ambiental, que, na gestão de Esperidião Amin, sofreu uma interessante inflexão à luz do processo de exposição às pressões do voto, temperado pelo tom populista de seu governo.

#### 4. Política Ambiental e Legitimidade no Contexto Democrático

A versatilidade política de Esperidião Amin fazia com que o mesmo vendesse durante a sua gestão uma “imagem de ecologista extraordinária.”<sup>63</sup>, seja plantando árvores ou lançando planos na Semana do Meio Ambiente.<sup>64</sup>

A “opção pelos pequenos”, presente principalmente em vários programas sociais cujos efeitos de impacto ultrapassavam os resultados, tentavam encobrir os vínculos com estrutura de dominação do governo eleito pelo voto popular. Enquanto orientação de uma prática de legitimação do governo de Esperidião Amin, este princípio pode ser percebido nas principais ações da política ambiental,

---

<sup>61</sup> “...dependendo do governo eles proibem a gente de publicar o relatório de qualidade [das águas dos balneários]” Id. Sobre esse aspecto é interessante o caso do município de Blumenau, que, como poucos casos no estado, já contava, em meados dos anos 80, com uma instituição ambiental municipal atuante. A FATMA “...baixava a norma, e o município ficava em cima. Morria peixe no rio, o fiscal do município já estava na empresa na mesma hora, agora a FATMA ia chegar aqui quando os peixes já estavam lá no meio do mar, quase chegando na África, quer dizer a agilidade era do município.” Lauro E. Bacca, op. cit.

<sup>62</sup> Mario C. S. Garcia, op. cit.

<sup>63</sup> Lauro Eduardo Bacca, op. cit.

<sup>64</sup> **O Estado.** Amin planta árvore e lança plano. 06 jun. 1984. O referido plano era o de Defesa do Litoral, voltado principalmente para o controle da qualidade das águas balneárias, ainda hoje um problema latente para o futuro turístico do estado.

amenizando, absorvendo ou deslocando conflitos, enfim administrando-os.<sup>65</sup> De certa forma, como já se demonstrou anteriormente, a implementação do licenciamento ambiental e a transferência do poder de polícia à FATMA inseriam-se nesse processo. Agora, todavia, serão apresentadas outras medidas lançadas durante esse governo na área ambiental, que apesar de em algum sentido ter contado com o empenho de técnicos, interessa aqui destacar suas contribuições para a produção da legitimidade da política ambiental na presente fase de análise.

Esta demonstração pode ser realizada em dois momentos relativamente estanques e concomitantes: naquelas ações executadas diretamente pela FATMA, e naquelas ações formuladas e executadas em outros espaços institucionais. Esta ampliação e concomitante fragmentação de espaços de poder é aqui entendida como o principal indicador do caráter casuístico e simbólico das soluções a problemas ambientais específicos, reflexo dos interesses contraditórios envolvidos nessas soluções, dentro e fora do aparelho estatal.

Para a FATMA, priorizadas as atividades de licenciamento, priorizado, em boa parte, pela necessidade de atrair recursos, muito pouco restava a fazer. Numa tentativa de caracterizar as demais atividades executadas nesse governo poder-se-ia afirmar que essas foram pontuais, visando responder a contingência ou produzir grandes efeitos a baixo custo na opinião pública. Ambas entretanto, buscando precariamente absorver e amenizar conflitos decorrentes de uma crise ambiental e desgaste institucional arraigado nas contradições que atravessavam e moviam o órgão. Não se pretende descrever a “correria diária” então existente buscando-se resolver miríades de problemas, serão apenas agrupados os novos mecanismos relevantes para caracterizar um padrão de respostas à necessidade de produzir legitimidade no contexto descrito acima.

No ano de 1984, durante a Semana do Meio Ambiente, foi lançado o PARE - Plantão de Reclamações e Acidentes Ecológicos, um serviço funcionando 24 horas por dia e recebendo ligações a cobrar de todas regiões do estado. Com essa finalidade mantinha-se uma equipe técnica de plantão para atender acidentes ambientais e receber denúncias. Este serviço foi criado, principalmente em função do elevado número de acidentes rodoviários, 10 em 1983, com cargas tóxicas e perigosas como o benzeno, o butano e tolueno, e em alguns casos, dois acidentes por mês.<sup>66</sup> Além das graves conseqüências<sup>67</sup> desses acidentes, o PARE fora criado para atender ao grande número de reclamações, parte delas demandas reprimidas no governo anterior. Através deste serviço a FATMA recebeu entre 1984 e 1987, 1290

---

<sup>65</sup> O estilo de gestão dos recursos naturais de Esperidião Amin, quando de sua passagem pela Prefeitura Municipal de Florianópolis, foi assim descrito por VIOLA e BOEIRA: “A administração de Amin, iniciada em 1989, tem sido dúbia, em termos de ambientalismo: por um lado, põe em prática, com êxito, o projeto do ex-prefeito Andrino, que regulariza a adoção e manutenção de praças públicas, canteiros e árvores por parte de empresas privadas (em troca de publicidade); por outro, o prefeito tem sido omisso conivente com muitas práticas predatórias e poluidoras fora destes espaços [...]. Amin, ao contrário de Andrino, tem mostrado mais habilidade em consultar a população. No entanto, cede menos às pressões desta do que o ex-prefeito, privilegiando os interesses empresariais (construção civil, especuladores imobiliária, turismo).” Op. cit., p.72.

<sup>66</sup> José Marcio Vieira, op. cit.

<sup>67</sup> Esses acidentes ocasionaram em curto espaço de tempo perdas de vidas humanas danos materiais, morte e envenenamento de peixes, moluscos, crustáceos, poluição do solo e da água. FATMA. Relatório para os Futuros Titulares. 1983-1987. Florianópolis. 1987, p. 20.

reclamações e atendeu a 35 acidentes com cargas perigosas.<sup>68</sup>

Os problemas de poluição do Rio do Peixe causados sobretudo pelos dejetos das empresas de papel e celulose e agroindústrias, estavam, à época, entre os mais graves do estado. Os levantamentos de qualidade da água, já vinham acusando, desde 1980 a contaminação do abastecimento doméstico da região, sem nenhuma solução efetiva. Mesmo com a proposta de licenciamento das atividades poluidoras, considerando a dimensão das indústrias e a disposição dos empresários os resultados não seriam imediatos. O agravamento da situação levou a que se recorresse à SEMA, assinando-se um convênio de emergência no Dia Mundial do Meio Ambiente de 1983. O objetivo era financiar as atividades de monitoramento da qualidade das águas do rio do Peixe, constatar o que já estava configurado. “Havia problemas tão agudos no rio do Peixe, em função das indústrias Perdigão e outras que era impossível ignorar.”<sup>69</sup> Entretanto o monitoramento era mais um recurso postergador de uma ação que até então não estava ao alcance da FATMA, mas como já era quase de costume nesses casos, da CASAN, através da alteração da fonte de captação. Esta decisão foi preterida em razão dos programas implementados pela FATMA em 1987, assunto este do próximo capítulo.

O acidente ambiental com maior repercussão política nesse governo foi o do Sistema Lagunar de Santo Antonio, Imaruí e Mirim, no Sul do Estado. O motivo foi o desaparecimento dos camarões em 1983, principal fonte de renda de quase 5000 famílias, não obstante as inúmeras reivindicações e denúncias da contaminação das lagoas por rejeitos da exploração do carvão e da industrialização da mandioca trazidos principalmente pelo rio Tubarão. Inconformada, a população local unida com entidades ambientais, organizou diversas manifestações entre elas um “panelaço” em frente ao Palácio do Governo, e a tentativa de obstruir a passagem de automóveis na BR 101 e na Ponte Colombo Salles.

Esta “grande incomodação” logo teve respostas. No mesmo ano foram elaborados diversos projetos remetidos a instituições solicitando recursos para estudos, e levantamentos da situação do complexo lagunar. Com recursos liberados pelo Ministério do Interior em 1983 foi implantado em Laguna um Posto de Vigilância Ambiental, e neste mesmo ano, em novembro, foi organizado nesta cidade o “Seminário sobre a Situação do Sistema Lagunar” para definir medidas emergenciais.

A realização de seminários recebeu ênfase neste governo. Esses, tanto foram realizados em casos contingenciais e emergenciais como no relatado acima, ou em datas festivas, abordando temas relevantes e variados, na realidade programas de pouca importância na FATMA.<sup>70</sup>

Estas ações não se diferenciam muito daquelas já apresentadas no capítulo anterior quando afirmou-se suas funções de legitimação perante a opinião pública, de uma só vez absorvendo os conflitos,

<sup>68</sup> FATMA. Relatório para os Futuros Titulares. 1983-1987. Florianópolis. 1987, p. 20.

<sup>69</sup> Mario C. S. Garcia, op. cit.

<sup>70</sup> Mais alguns exemplos do primeiro caso foram em 1984 o seminário “Ações de Controle da Poluição na Bacia Carbonífera Catarinense” em Criciúma e o “Seminário sobre o Controle da Poluição no rio Ditinho” em Xanxerê. No segundo caso os eventos “I Seminário Catarinense sobre o Tratamento de Resíduos Sólidos e “Programa Catarinense de Tratamento de Resíduos Sólidos” e “I Seminário Catarinense sobre a Administração de Bacias Hidrográficas”, ocorridos respectivamente em 1984 e 1985, na Semana Nacional do Meio Ambiente.

processando-os e encaminhando soluções dentro da ordem institucional. Desta forma, além de demonstrar a boa vontade do Estado, também é possível tornar os agentes envolvidos em co-responsáveis pelas soluções de problemas complicados, mais um meio de “descarregar” o excesso de demandas sobre o órgão estadual.

Aqui toma-se interessante uma breve referência ao princípio de “participação comunitária” do Plano de Governo de Esperidião Amin, em algumas passagens da política ambiental desse governo.

A participação que se tentou colocar em prática foi pontual, e quase sempre para dirimir conflitos sociais em estágios potencialmente ameaçadores tendo como principal instrumento os seminários. Talvez a novidade em relação aos governos anteriores, é que esses seminários passaram a ocorrer nos locais dos conflitos (no interior do estado), aumentando o raio de ação espacial do órgão concentrado na capital do estado.

Por sua vez, isso reforça o caráter centralizador ainda vigente nesse governo. Não obstante já se contasse no final de 1986 com oito escritórios regionais (Joinville, Blumenau, Criciúma, Lages, Mafra, Laguna, Chapecó e Joaçaba) esses ainda não dispunham de autonomia para executar as legislações local e regional. O poder de polícia ambiental continuava centralizado na capital do estado, agora na superintendência da FATMA. Para se expedir uma penalidade ou aprovar um licenciamento, se deveria confeccionar um processo que seria encaminhado à sede para aprovação. Os escritórios regionais, afirma o Superintendente Adjunto para Assuntos Técnicos da FATMA desse período de governo, eram postos avançados, “nada mais do que uma testemunha ocular das coisas.”<sup>71</sup>

O CETMA, outro espaço potencial de participação, não teve alterações em sua formação, permanecendo a mesma composição de maioria governamental, e ocupando-se principalmente com a avaliação dos recursos de empresas poluidoras multadas pela FATMA.

Adicionalmente, a nível da estrutura governamental, um traço distintivo desse governo foi a ampliação potencial do espaço de ação da política ambiental. Seguindo a lógica do governo, este aumento de instituições relacionados a gestão de problemas ambientais pode ser caracterizado também pelo seu simbolismo e fragmentação, e de certa forma casuismo. Adiante se apresentará os cinco principais exemplos desta prática.

#### **a) Conselho de Defesa Ambiental - CODAM**

O CODAM era uma promessa feita na Carta aos Catarinenses. Tratava-se de um conselho criado com a finalidade de “coordenar de forma integrada, em caráter de emergência, a ação executiva a orientação pública nos casos de grave e eminente risco de vidas humanas e para a economia, bem como na eminência de grandes impactos ambientais.”<sup>72</sup> Essas ações saneadoras de desastres ecológicos, reconhecidos pela declaração oficial de “situação de emergência ambiental” deveria contar com recursos

---

<sup>71</sup> Mario C. S. Garcia, *op. cit.*

<sup>72</sup> SANTA CATARINA. Decreto no. 19.539, de 13 de junho de 1983. Cria o Comitê Estadual de Defesa Ambiental, e dá outras providências. Art. 1o.

extra-orçamentários e adicionais de acordo com a necessidade. Embora previsto no plano de Governo, o CODAM teve sua implantação antecipada - ou calculada - para o mês de junho de 1983, diante do grande número de acidentes neste ano com implicações ecológicas, econômicas e sociais. Este foi o caso do comprometimento da atividade pesqueira por sobrepesca e contaminação da Região Lagunar por detritos da atividade carbonífera no sul do estado, e principalmente, dos dez acidentes no transporte de cargas tóxicas e perigosas que transitavam pelo estado sem nenhum controle.<sup>73</sup> Porém, apesar de antecipada sua criação para o mês comemorativo do meio ambiente não se conseguiu informações sobre a ocorrência de pelo menos uma reunião do CODAM.

**b) Secretaria Extraordinária da Reconstrução e Conselho Extraordinário de Reconstrução - CER.**

Esta estrutura institucional foi instaurada excepcionalmente para coordenar as ações de recuperação das áreas atingidas pelas enchentes de 1983 e 1984, principalmente no Vale do Itajaí, abarcando também questões relacionados a gestão de recursos naturais. Esperidião Amin convidou para comandar a nova pasta o ex-governador Antonio Carlos Konder Reis, natural do município de Itajaí.<sup>74</sup> Quanto às medidas de gestão dos recursos ambientais, o produto mais ilustre dessa estrutura dirigida por Konder Reis, foi o Plano Global Integrado de Defesa Contra Enchentes - PLADE. A elaboração do PLADE fora uma das atribuições do Conselho Extraordinário de Reconstrução, cujo razão era a necessidade de um plano global e integrado contra as enchentes na bacia do Itajaí. À primeira versão do PLADE, aprovada 1985 pelo CER, foram adicionados outros estudos realizados durante a segunda metade da década de 80, principalmente aquele resultante do acordo de cooperação técnica entre o Departamento Nacional de Obras e Saneamento- DNOS e a *Japan Internacional Cooperacion Agency - JICA*. Sem muita repercussão durante seis anos, o PLADE volta a cena no governo de Wilson Kleinunbing, do Partido da Frente Liberal. Em 1992, já extinto o DNOS, o plano encontrava-se sob responsabilidade do governo estadual, mais propriamente do então vice-governador Antônio Carlos Konder Reis, que “tocaria” o plano para frente. Após pequenas reformulações com base nos relatórios da JICA, o PLADE é submetido à Câmara de Financiamento Externo - COFIEX - tendo em anexo uma proposta de financiamento no valor de U\$ 294.136.800,00. Apesar das inúmeras implicações sociais, econômicas e ambientais do mesmo para a população regional e estadual, o PLADE, contrariando o estabelecido em lei, chegou a apreciação de órgãos de financiamentos sem nenhuma apresentação e

---

<sup>73</sup> FATMA. Relatório Anual de Atividades de 1983. Florianópolis, 1984.

<sup>74</sup> O convite marcava o retorno de Konder Reis à vida política após as articulações políticas lideradas por seu primo Jorge Konder Bornhausen para inviabilizar seu plano de ser candidato a governador em 1982 em favor de Esperidião Amin, que há algum tempo já vinha sendo preparado para ser o candidato das elites catarinenses ao governo estadual. Julgando este processo “anti-democrático”, Konder Reis se afasta do processo eleitoral só retornando para assumir a nova pasta criada para a recuperação de municípios atingidos pelas enchente, sobretudo os do Vale do Itajaí, com maiores prejuízos. De volta a vida pública, se elege deputado federal constituinte em 1986.

discussão pública.<sup>75</sup>

### c) Serviço Especial de Defesa Comunitária - DECOM

Era um órgão vinculado ao Ministério Público Estadual, que entre outros objetivos<sup>76</sup> deveria “reprimir as agressões ilícitas ao meio ambiente, a flora e à fauna”, em especial a poluição das águas. Para o DECOM, no início, não se previa um quadro próprio de funcionários, suas funções deveriam ser temporariamente acumuladas pela estrutura do Ministério Público Estadual em diversas cidades do estado. O DECON seria o primeiro órgão estadual a concorrer com a FATMA na repressão das agressões ambientais, fato que teria incomodado muito no início e “exercido uma certa pressão comunitária”<sup>77</sup> ao órgão do executivo, na medida que oferecia versões diferenciadas dos problemas ambientais e de suas providências.

Em 1986, após várias dilatações nos prazos de implantação de equipamentos anti-poluentes ou “manobras protelatórias” negociadas com a FATMA desde 1982, a fábrica de papel e celulose Facelpa de Fraiburgo foi acionada por ação civil pública movida pelo DECOM. Nesta ação exigia-se que num prazo de trinta dias a empresa instalasse equipamentos necessários para cessar a poluição atmosférica e hídrica provocada pela mesma, com sérios efeitos negativos sobre a saúde pública e os ecossistemas locais, sob o risco de pagar multa e ter as portas fechadas.<sup>78</sup> É bem possível que esta ação não tenha ido às últimas conseqüências visto as formas tradicionais de se resolver estes problemas, porém, de qualquer forma, ilustravam os novos mecanismos de protelação do controle dos usos dos recursos naturais, não obstante as inovações nessa gestão trazidas pela implantação do sistema de licenciamento ambiental. Antecipava-se também dessa forma, o importante papel de pressão sobre os poderes executivos Federal e Estadual exercido pelo Ministério Público Federal e Estadual, sobretudo, a partir do final da década de 1980.

No entanto, no ano de 1986, veio a público a crise do DECOM principalmente, por falta de pessoal, cujo concurso ainda não havia sido autorizado pelo governador. Esta situação implicou no abandono quase total das atribuições referentes às denúncias de crimes ecológicos. Conforme afirmava o representante do Ministério Público as “atribuições tornaram-se gigantescas, mas a estrutura é a mesma de dez anos atrás.”<sup>79</sup>

<sup>75</sup> Em resposta ao ato governamental, representantes da Universidade Federal de Santa Catarina, Universidade do Vale do Itajaí e a Fundação Universidade Regional de Blumenau e diversas ONG's, organizaram um seminário para discutir vários aspectos do plano como representantes de órgãos públicos e privados envolvidos. Mesmo estes últimos não comparecendo, foram extraídas importantes conclusões sobre os “problemas” na proposta do governo. Esses problemas na avaliação do seminário iam desde a inexistência de estudos de viabilidade econômica, de relatórios de impacto ambiental, de previsão de treinamento de recursos humanos, até o fato de que o valor orçado do PLADE, duplicaria a dívida pública estadual per capita, sem resolver da melhor forma o problema das enchentes. MASSIGNAN, S., op. cit., p. 116-119.

<sup>76</sup> Além disso cabia ao mesmo coibir crimes contra a economia popular e os abusos econômicos e assistir judicialmente, quando necessitadas, as vítimas do crime ou na sua falta, o cônjuge, os ascendentes, descendentes ou irmãos; e garantir a legalidade dos atos constitutivos e a gestão regular das fundações.” SANTA CATARINA. Decreto No. 20371, de 6 de dezembro 1983. Cria o Serviço Especial de Defesa Comunitária -DECOM - e dá outras providências. Art. 1o.

<sup>77</sup> José M. Vieira, op. cit.

<sup>78</sup> *Jornal de Santa Catarina*. Decon aciona empresa poluidora. Blumenau, 10 set. 1986, p.16.

<sup>79</sup> *Diário Catarinense*. Ministério Público em crise desmobiliza DECOM. Florianópolis, 22 mai. de 1986, p. 22.

#### d) Comissão Estadual de Controle de agrotóxicos - CECA

A criação deste Conselho em 1983, funcionando como órgão consultivo do CETMA foi uma forma de absorver as pressões<sup>80</sup> de movimentos liderados pela Associação Catarinense de Engenheiros Agrônomos por um maior controle da comercialização e uso agrotóxicos no estado. A principal realização deste conselho foi a elaboração do projeto de lei para o controle do uso de agrotóxicos, haja visto o comprovado despreparo e descaso dos aparelhos estatais nesse período para gerir os problemas relacionados à contaminação de mananciais, do solo e de trabalhadores rurais por diversos tipos de substâncias químicas de produtos agrotóxicos, inclusive, com circulação proibida em outros países.<sup>81</sup> Seguindo uma tendência nacional, a legislação estadual de controle de agrotóxicos foi aprovada em 1985, sofrendo os efeitos, da mesma forma, do forte *lobby* de multinacionais ligadas sobre o Governo Federal, que levaram a declaração da inconstitucionalidade de diversos itens das legislações estaduais. De tempos em tempos, entre uma denúncia e outra, entre um acidente e outro, entre um plano e outro, o controle sobre o uso de agrotóxicos, mais uma atribuição represada na FATMA, volta a cena pública para confirmar a seriedade do problema e as quase infinitas dificuldades para resolvê-lo, apesar de todo “esforço”.<sup>82</sup>

#### e) Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH

Criado em 1985, este conselho era mais uma das conseqüências dos efeitos das enchentes 1983 e 1984, igualmente gerado no CER. Inicialmente vinculado ao GAPLAN, este conselho vai seguir a mesma rotina de subordinação a qual estará sujeita a FATMA. O CERH tem como finalidade definir as diretrizes da política de recursos hídricos para a elaboração de um plano de aproveitamento e controle dos recursos hídricos em Santa Catarina. Todos os membros deste conselho pertencem a órgãos estatais, continuando esta formação mesmo após a constituição estadual ter estabelecido a paridade nos conselhos entre representantes do governo e da sociedade civil organizada. Até 1990 o CERH não produziu quase nada, somente em 1993 e 1994, respectivamente, quase dez anos depois de sua criação, foram aprovadas as legislações que dispõem sobre o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos e a Política Estadual de Recursos Hídricos.<sup>83</sup> Para não fugir à regra, apesar de apontar para “novas” formas de gestão

---

<sup>80</sup> Denunciadas desde meados da década de 70, o registro de centenas de ocorrências de mortandade de peixes em diversas regiões do estado, tendo invariavelmente os agrotóxicos como causa principal, culminaram na instituição do CECA. **O Estado**. Governo cria comissão para controlar agrotóxicos, 31 jul. 1983.

<sup>81</sup> A controvertida matéria de Moacyr Loth, intitulada “O catarinense bebe veneno” publicado em 1983, constatava tanto o desconhecimento do problema pelos técnicos da CASAN e da FATMA quanto a inexistência de uma estrutura capaz de produzir alguma resposta àqueles graves problemas que “contaminavam a maioria dos mananciais do estado”. A própria CASAN alertava que estava tendo sérios problemas para abastecer as cidades, e que em caso de estiagem poder-se-ia ter “uma catástrofe no Estado”. Os subtítulos da matéria “FATMA tenta justificar existência “ e “O pessoal da CASAN se faz de vítima”, não obstante ter sido objeto de notas de repúdio dos órgãos citados, expressam com grande clareza o risco, de certa forma “planejado”, que se corria e se corre cotidianamente sob o manto da omissão de informações e a produção da uma violência silenciosa. **Jornal de Santa Catarina**. 12 jun. 1983, p. 32.

<sup>82</sup> **Jornal de Santa Catarina**. Agrotóxicos vendidos indiscriminadamente. 9 set. 1992. p. 13.

<sup>83</sup> MASSINGAN, S., op. cit. p. 89-96.

dos recursos naturais como a descentralização da gestão através da criação dos Comitês de Bacias Hidrográficas e a possibilidade de cobrança pelo uso diferenciado da água, ainda hoje não foram colocadas em prática, as ações do Conselho como das novos espaços criados, têm, contraditoriamente, traços comuns do centralismo político e “hibernação” de políticas que coloquem em risco as estruturas regionais de poder imbricadas às formas tradicionais de apropriação de recursos naturais.

Quanto às manifestações da sociedade civil, dois aspectos merecem destaque no período de 1983 a 1987. A grave crise econômica desse período ocasionou uma certa queda da importância dos problemas ambientais junto à opinião pública, em comparação a problemas de ordem econômica e social, considerados mais prioritários.<sup>84</sup> Por outro lado, novas entidades já existentes passam a se engajar politicamente em causas específicas como a APREMA e Associação de Engenheiros Agrônomos em torno da aprovação de uma legislação de controle do uso de agrotóxico. Surgem ainda novas entidades ampliando o espectro da questão ambiental, como o Movimento Ecológico Livre - Mel, que ampliaram o conceito de ecologia envolvendo novos temas como a pobreza, a política, a democracia, entre outros. Este movimento articulou a criação do Partido Verde em Santa Catarina em 1985.

O excesso de acidentes ambientais nesse governo, alguns novos e outros que já vinham sendo “administrados”, debilitavam a FATMA e potencializavam as pressões de movimentos ambientais já existentes em todas as principais cidades do estado e com grande respaldo na mídia. Embora dominassem grande conhecimento sobre diversos problemas ambientais, em alguns casos mais do que técnicos do Estado, agiam, seguindo a tendência geopolítica do estado, quase sempre de forma isolada entre si, abordando temas diversos, assistematicamente, e com poucas pessoas ativas.

Em síntese, nesse governo a tentativa de inserir “o pequeno” no processo decisório, embora não tenham passado de iniciativas tímidas e reguladas, já davam sinais de novos tempos democráticos que colocavam frente a frente, a FATMA e um grande número de demandas dentro e fora do Estado. A isso respondeu-se com uma proliferação de respostas específicas contingenciais através de uma generosa criação de novos espaços institucionais desarticulados. Na prática, a FATMA manteve a postura centralizadora do período anterior, entremeada por ações de abertura à “participação comunitária” para absorver conflitos e responsabilidades redistribuindo-os desigualmente para a sociedade.

O licenciamento ambiental, a conquista do poder de polícia, em grande medida atribuída à influência de seus dirigentes, proporcionaram à FATMA, e à política ambiental uma maior autonomia relativa uma vez que davam à mesma uma maior clareza e consistência técnica para a ação do controle da poluição. Isto é claro, se comparado aos governos anteriores, quase especializados no represamento das

---

<sup>84</sup> A perda de importância relativa dos problemas ambientais entre as prioridades da população brasileira diante do agravamento da crise econômica e social a partir dos primeiros anos da década de 80 pode ser sentida na pesquisa de opinião feita pelo IBOPE em 1982, abrangendo oito Estados (Santa Catarina, Paraná, Rio Grande do Sul, Bahia, Pernambuco, Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo). Foi indagado qual seria o problema prioritário, em termo da ação do governo. A média nacional de repostas foi a seguinte: Alimentação (48,3%), Educação (13,5%), Saúde (12,1%) Policiamento (6,8%), Habitação (5,8%) Serviços Públicos (4,6%), Estradas (3,0%), Outros (2,0%), Poluição (1,8%), Não sabe (1,3%), Não opinou (0,6%). Em termos estaduais, os problemas de poluição alcançam seu maior índice no Rio Grande do Sul, com 3% das repostas. “Noção de Democracia - Revista Isto É 27 out. 1982. Apud CARVALHO, op. cit. p. 96.



demandas ambientais, tática inviável para o novo momento político e de legitimação social. O aumento brusco no número de licenciamentos e penalidades, mesmo com todas suas “falhas” esteve relacionado ao espaço aberto com a divisão das forças política e econômicas tradicionais, parte do projeto do governador Esperidião Amin de criar uma imagem de político progressista.

Contudo, a uma relativa maior autonomia da FATMA, com um maior nível de conflitos com os setores econômicos, foi antes uma exigência do novo contexto político que apresentava novas formas de legitimação do que indicativo de algum avanço real. A demonstração da debilidade do órgão alicerçada nas deficiências da estrutura de financiamento e na inexistência de um núcleo técnico expressivo, mais evidente no governo de Esperidião Amin, foram condições quase “naturais” de refreamento e equacionamento funcional do órgão. Adicionalmente, as opções pela forma de controle, a intervenção do governador em casos de risco para seu projeto político, em conjunção com as restrições econômicas e sociais à implantação de sistemas anti-poluentes complementaram a ordem de fatores determinantes da debilidade institucional da FATMA.

Como já se anunciava, a dinâmica do contexto democrático apresentava mais possibilidades de ampliação do espaço de poder das políticas ambientais nas relações com a sociedade civil, uma vez que dentro da máquina pública esse se mostrava restrito. A fragmentação dos interesses que se impingiam sobre os espaços de poder da máquina pública, e a concorrência daí decorrente entre setores estatais, em parte levava que se recorresse a forças sociais localizadas fora do Estado como alternativa de se ampliar a representatividade político institucional do órgão. Esta e outras estratégias se mostrariam viáveis e necessárias, no entendimento dos dirigentes do período seguinte, para um maior poder de ação da FATMA. A considerável experiência acumulada por esses dirigentes na gestão de instituições ambientais, seus interesses, conflitos e alianças serão a grande tônica do governo de oposição do PMDB, tido até hoje como o melhor momento da gestão ambiental estadual.

## CAPÍTULO 7

### GOVERNO PEDRO IVO CAMPOS / CASILDO MALDANER 1987-1990

#### A OPOSIÇÃO NO PODER E A EFÊMERA “FASE ÁUREA” DA POLÍTICA AMBIENTAL

Em toda a sua história a FATMA nunca experimentou tanta notoriedade positiva e autonomia quanto nos governos de Pedro Ivo Campos e Casildo Maldaner. Tais condições foram acompanhadas pela participação de personagens ilustres da política ambiental de outros estados e de programas de controle da poluição amplamente divulgados, inclusive no país, pela participação política, superioridade técnica e uma relativa maior autonomia do aparato do meio ambiente. Por outro lado, as principais críticas afirmam que estas tenham sido fruto de um “jogada política” de seus protagonistas. De fato, um certo sentido “fictício” parece escapar desse chamado momento áureo da política ambiental catarinense, em função das turbulências político - administrativas representadas pelas sucessivas trocas de secretários da recém - criada Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, como nos impasses criados na definição de dirigentes para a FATMA. Neste governo, a dimensão institucional terá maior força, talvez pelo novo contexto que produziu um certo descuido de uma elite política iniciante na gestão do aparelho governamental estadual, mas que não tardará em colocar as coisas em seu lugar.

#### 1. Indícios de Novas Possibilidades para a Política Ambiental no Âmbito Capitalista

A vitória do PMDB nas eleições ao governo do estado em 1986, assinalou uma mudança no perfil dos grupos que detinham a máquina pública estadual em Santa Catarina. Pela primeira vez, os grupos tradicionais da política catarinense eram desalojados do aparelho estatal, fato ocasionado principalmente pela divisão dessas forças lideradas por um lado por Esperidião Amin e por outro por Jorge Konder Bornhausen que lançaram seus candidatos próprios, pelo PDS e PFL, respectivamente.

A primeira gestão estadual do PMDB foi envolvida por diversas mudanças e reformas do secretariado, não só pela inexperiência administrativa dos novos dirigentes, e pelas disputas internas entre diferentes grupos, como pelo clima de instabilidade gerado por fatores inesperados. Após diversos afastamentos para tratamento de saúde, em 27 de fevereiro de 1990, Pedro Ivo Campo falece, assumindo a governança seu vice, Casildo Maldaner. Com a derrota do PMDB nas eleições para a presidência da república em 1989, e o apoio dos partidos conservadores estaduais a Fernando Collor de Mello, o

governança estadual enfrentou, a partir de 1990, sérias complicações nas suas relações com o Governo Federal e com a bancada de oposição na Assembléia Legislativa, onde era minoria. Nesse período de governo o desenvolvimento dos processos constituintes nacional (1988) e estadual (1989), trouxe importantes mudanças para a gestão ambiental na aprovação de importantes pontos constitucionais que ampliaram o número de agentes sociais responsáveis para essa gestão. Estes eventos contribuíram também para o fortalecimento do movimento ambiental durante as discussões para elaboração das propostas a serem apresentadas à Assembléia Constituinte.

A prioridade no governo Pedro Ivo Campos e Casildo Maldaner foi o “enxugamento” da máquina administrativa, medida necessária para o saneamento das contas públicas. O governo do PMDB recebeu o sistema financeiro estadual a tal ponto dilapidado que o BESC sofrera em fevereiro de 1987 intervenção do Banco Central.

Com a posse de Pedro Ivo Campos em março de 1987, no bojo da instalação da Nova República, assume-se o desafio de construir uma sociedade “democrática e justa, igualitária e transformadora com ampla participação popular”, apresentado em seu plano de governo “Rumo à Nova Sociedade Catarinense”. Durante sua campanha eleitoral em 1986 foram realizados Seminários Regionais, cujos resultados foram sintetizados no compromisso de governo segundo três premissas: melhores oportunidades de trabalho, ampla participação nas decisões e melhor qualidade de vida.

Além da atmosfera democratizante que assolava o país, teve grande importância na elaboração dos conteúdos desse plano de governo, a influência de representantes de setores universitários<sup>1</sup> identificados com a abertura do Estado e a transformação do aparelho estatal governado, até aquela data, por forças políticas tradicionais.<sup>2</sup> A influência de setor acadêmico se fez sentir principalmente no conteúdo do plano de governo e na estrutura administrativa proposta pela nova reforma administrativa.<sup>3</sup> Em nenhum dos governos anteriores a preocupação ambiental estivera tão articulada com as demais áreas

---

<sup>1</sup> O professor universitário Roberto de Ferreira Filho foi responsável pela coordenação dos trabalhos de elaboração do plano de governo de Pedro Ivo Campos, e posteriormente ocupou o cargo de Secretário de Planejamento dessa gestão. Especificamente, pela área de saneamento e meio ambiente ficou responsável o professor e engenheiro sanitário Afonso Veiga Filho. Este chegou a ser indicado para substituir o seu amigo Werner Zulauf na Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - SEDUMA, após o pedido de exoneração deste em abril de 1988, o que não chegou a se consumar dado que Zulauf, a pedido do governador, só se desligou oficialmente da SEDUMA em abril de 1989.

<sup>2</sup> Durante 20 anos a oposição tentou chegar ao poder em Santa Catarina, derrubando as lideranças políticas tradicionais que há quase cinco décadas controlavam o poder público estadual. *Diário Catarinense*. Vitória em 86 marcou oposições no Estado. Governadores de Santa Catarina – 1739/1993: 254 anos da história catarinense. Florianópolis, 25 dez. 1995. p. 116.

<sup>3</sup> Um importante indicador da influência de setores acadêmicos na gestão do PMDB foram as mudanças realizadas na política estadual de ciência e tecnologia. Foram criados o Sistema Estadual de Ciência e Tecnologia, o Conselho Científico e Tecnológico e o Fundo Rotativo de Fomento à Pesquisa - FUNCITEC. Implantou-se o Centro de Desenvolvimento Biotecnológico em Joinville e o Centro de Tecnologia em Cerâmica Avançada em Criciúma. Por fim, investiu-se 263 vezes mais que o governo anterior nesse setor. *Diário Catarinense*. Os governadores.... Op. cit. p. 116.

de ação do governo, inclusive a econômica.<sup>4</sup> Contra a intensa diferenciação e centralização de autoridade observadas nos governos anteriores, respondia-se com uma tentativa de integrar áreas a fins e descentralizar decisões. No capítulo intitulado “Saneamento e Meio Ambiente” percebe-se a abordagem sanitaria relacionando à saúde pública como dependente da eficácia das políticas de abastecimento de águas, esgotos sanitários, resíduo sólidos drenagem urbana e meio ambiente.

Com a finalidade de “elevar os níveis de qualidade de vida e os índices de saúde pública” estabeleceu-se então como diretrizes nesse capítulo: ensejar a participação; descentralizar serviços e informações; integrar e compatibilizar; proteger e recuperar mananciais; tecnologia alternativas de baixo custo; adotar soluções integradas; otimizar o desempenho. Para a superação dos problemas<sup>5</sup> identificados nesses setores propôs-se uma ação planejada e integrada por bacias hidrográficas, gerida por um setor de:

saneamento e meio ambiente de forma a permitir o planejamento e a gestão integrada dos recursos hídricos, bem como o controle da poluição do ar, do solo e da água e a administração racional dos recursos naturais [...], quando através da participação do setores sociais deveriam prevalecer os reais interesses da população.<sup>6</sup>

No item que se refere ao meio ambiente, diagnosticou-se que:

É fator negativo a preferência que, em geral privilegia os critérios econômicos sobre o interesse coletivo, além da ausência de consulta às comunidades científicas e populações, gerando conseqüências nefastas às condições ambientais do Estado, com a convivência dos órgãos do setor e da administração central do Estado. Estas situações se mostram de forma alarmante em diversas regiões, tais como os vales do rio do Peixe e Itajaí, a região carbonífera, a Baía da Babitonga, etc.<sup>7</sup>

Na estrutura administrativa estadual o meio ambiente volta a ter *status* de secretaria com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio ambiente - SEDUMA, inspirada no seu correlato federal, o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Para efetivação de uma política de recursos naturais integrada vinculou-se três órgãos da administração indireta aparentemente com funções afins: a FATMA, a COHAB e a CASAN.

A fase “coercitiva” da FATMA, iniciada em 1983, aplicando penalidades e cobrando projetos e cronogramas de licenciamento de forma generalizada, em conjunção com os primeiros sinais de mercado

---

<sup>4</sup> Um exemplo disso foi o Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense - PRODEC lançado em 1978, que trazia entre seus objetivos conceder apoio financeiro a “empreendimentos de comprovada prioridade sócio-econômica, e que contribuam para a preservação do meio ambiente, para a desconcentração econômica e espacial das atividades produtivas”. O fracasso relativo dessas premissas do PRODEC, as contradições internas e na operacionalização desse programa, dando continuidade a uma forma tradicional de apropriação dos recursos públicos segundo um padrão concentrador espacial e economicamente, degradador do meio ambiente e privilegiando grandes grupos industriais são constatados por MONTEBELLER FILHO, op. cit., Capítulo IV.

<sup>5</sup> “Os órgãos que atuam na área apresentam aspectos negativos graves, tais como: centralização excessiva na Capital, influência político-partidária nas decisões, elevado número de servidores, qualificação deficiente do pessoal, grande número de empregados à disposição e “fantasmas”, o desconhecimento de responsabilidade pública pela maioria dos servidores, inclusive em postos de direção. Além disso estão inadequadamente vinculados a áreas diferentes da administração superior do Estado”. SANTA CATARINA. Rumo à nova Sociedade Catarinense. Florianópolis, 1987. p. 39.

<sup>6</sup> Id.

<sup>7</sup> Ibid. p. 43.

para os problemas ambientais, repercutiram nos órgãos financeiros estatais a partir do último ano da gestão de José Márcio Vieira. Desde 1975 estavam previstas em legislação federal a criação de linhas de financiamento especiais para a adoção de medidas antipoluentes, inclusive nas legislações ambientais nacional e estadual de 1981 e 1980 respectivamente. Somente em 1986 o BADESC, devido às crescentes pressões de empresários em anos anteriores, coagidos pela primeira vez pela FATMA e pelos prenúncios do mercado externo<sup>8</sup>, atende a sua “clientela” com o Programa de Controle Ambiental - PROCAM.<sup>9</sup> Os recursos desse programa vinham do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, que em 1986 criou o Programa do Meio Ambiente em função de um convênio assinado com a SEMA. Em julho de 1989, em consequência da grande demanda existente por esse tipo de recurso em condições especiais, foi criada no BNDES, a Gerência de Conservação do Meio Ambiente, promovida em 1991 a Departamento de Meio Ambiente. Em 1989 o PROCAM deixou de ser um programa especial, passando a ser uma linha de financiamento institucional do BADESC. Durante esses primeiros anos foram as empresas têxteis do Vale do Itajaí que mais se beneficiaram dos recursos colocados à disposição pelo banco nesse programa especial.<sup>10</sup> Os 27 milhões de cruzados concedidos pelo BADESC em 1986 através do PROCAM beneficiaram cinco projetos dessa região. O BADESC financiou ainda até o final da década 80 projetos da despoluição na região carbonífera e de unidades agrícolas integradas aos complexos agro-industriais suinocultores estaduais.<sup>11</sup> Pode-se afirmar que é somente nesse momento que o Estado começa a aceitar os problemas ambientais como reais na medida em que essas demandas positivas reclamam ações específicas do aparato institucional.

As injunções externas promovidas por agências multilaterais durante toda a década de 80, foram responsáveis, sobretudo após a metade desta década, por transformações na política ambiental brasileira, especificamente em sua instrumentalização legal. As pressões de órgãos multilaterais como BIRD e o BID, acossados por entidades da sociedade civil dos países desenvolvidos e subdesenvolvidos foram um dos

<sup>8</sup> Algumas empresas de olho no futuro conseguiram empréstimos especiais para o desenvolvimento de tecnologia e equipamentos de controle da poluição, com foi o caso da Cia. Hering em 1981. Em solenidade em que compareceram o presidente do Banco do Brasil, empresários e políticos, foram repassados à empresa Cr\$ 43,9 milhões de um total de Cr\$ 73,9 milhões, a “juros de pai para filho”, como frisou o presidente da agência federal. Os demais Cr\$ 30 milhões foram repassados a fundo perdido para a UFSC, que desenvolvia pesquisas em parceria com a Hering. Esta empresa constituiria em 1983 uma *holding* de nome PROECO, empresa que se tornaria uma das maiores do país no setor de equipamentos de controle da poluição, atuando também no exterior. *Jornal de Santa Catarina*. Osvaldo Colin libera verba para o combate à poluição. 19 dez. 1981, p. 3. A fase “repressora” da FATMA impulsionou um mercado “verde” em Santa Catarina, beneficiando não só essa empresa como outras especializadas na elaboração de projetos de controle da poluição e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), a exemplo da Ambiental Consultoria e Planejamento de Florianópolis criada em 1985.

<sup>9</sup> Segundo os técnicos deste banco, a legislação não fora cumprida anteriormente por falta de “instrumentos políticos” da FATMA. Isso porque, até 1986 os projetos aprovados não eram controlados em termos de seus potenciais de agressão ambiental por pressões de órgãos representativos da classe empresarial. A FATMA “ficava de mãos atadas”. A situação insuportável e conflituosa após o processo de licenciamento instaurado pela FATMA, na avaliação dos dirigentes e técnicos do BADESC, originou o PROCAM, que teria influenciado na implantação do programa ambiental do BNDES. Entrevista com técnicos do BADESC, em 16 de jul. 1997.

<sup>10</sup> De acordo com funcionários do BADESC, as condições de empréstimo do PROCAM eram um “melzinho”, com as melhores taxas de juros, prazos de carência e de pagamento no mercado. De 1986 a 1989 este programa, em convênio com a FATMA, que aprovava a viabilidade técnica dos projetos antipoluição, concedeu empréstimos através dos repasses do BNDES, no total de NCz\$ 56,5 milhões. Deste total, cerca de 25%, ou NCz\$ 14 milhões foram contraidos pela ARTEX S/A. FATMA. FATMA 15 anos. 1990. p.7. Ver mais sobre o acesso privilegiado de grandes empresas do setor têxtil aos recursos públicos em GIESE, Bárbara. A atuação política do empresariado catarinense dos ramos têxtil e agro-industrial: demandas e canais de influência (1970-1985); MICHELS, op. cit.; COSTA, R. S. op. cit.

<sup>11</sup> BADESC. Relatórios de Atividades de 1986, 1988 e 1989. Florianópolis.

principais determinantes para obrigar o governo brasileiro a adotar na prática o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). Outra forma de influência de órgãos multilaterais foi a concessão de recursos que originaram o Programa Nacional do Meio Ambiental a partir de 1986.<sup>12</sup>

Portanto, em 1987 a oferta de créditos especiais, o contato do grande empresariado exportador com as novas exigências do mercado internacional<sup>13</sup>, bem como o suporte tecnológico anti-poluente já disponível no mercado e os novos instrumentos legais de controle ambiental das atividades produtivas ofereceram as condições para uma fase distinta da política ambiental. Esta fase, como se verá no decorrer deste capítulo, antecipará a inclusão da política ambiental na lógica de mercado, antecipação esta que só será relativamente eficaz pela mobilização de novas fontes de poder na gestão da política ambiental.

## 2. A Política de Werner Zulauf e a Constituição de um “Vácuo Parcial de Poder”<sup>14</sup> na Política Ambiental

Esse contexto descrito acima e o estilo austero de Pedro Ivo Campos possibilitaram um encaminhamento dos problemas ambientais do estado com uma maior racionalidade, o que de certa forma também pesou na escolha do perfil do dirigente para a nova secretaria. O primeiro secretário da SEDUMA foi o engenheiro civil e sanitário Werner Zulauf, catarinense, natural de São Bento do Sul. Zulauf acumulava significativa experiência técnica, administrativa e política trabalhando em São Paulo na CETESB, onde chegou a ser presidente do órgão de 1982 a 1986 no governo de Franco Montoro (PMDB). Naquele período era considerado uma das maiores autoridades em política ambiental do país,

<sup>12</sup> “A pressão externa deflagrou um apressado processo de aparelhamento ambiental institucional. Seu fulcro foi a adoção, em janeiro de 1986, pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente, da Resolução Número 001/86, determinando a obrigatoriedade da elaboração do Relatório de Impacto Ambiental (Rima) em empreendimentos públicos e privados modificadores do ambiente.” ARNT, Ricardo A. SCHWARTZMAN, S., op. cit. p. 117.

<sup>13</sup> A compatibilidade, em termos de custo e benefício, entre o controle da poluição industrial e o desenvolvimento econômico vinha sendo objeto de estudos nos países capitalistas avançados desde a década 70. Os resultados positivos revelaram que “... a melhoria na qualidade ambiental tem gerado significativos benefícios, sem custos significativos para a economia, na maioria dos casos [...], a curto prazo o efeito líquido sobre o nível de emprego foi positivo; o impacto sobre a inflação foi, como um todo, moderado, em média 0,1% a 0,3% ao ano; o impacto das políticas ambientais sobre a taxa de crescimento econômico, no curto prazo, foi neutro, talvez até ligeiramente positivo, [...], incluem-se entre os benefícios (da política ambiental) a redução da morbidade e mortalidade, melhora na produtividade da terra e do trabalho, inovações tecnológicas e expansão da oferta de amenidades, [...], conclui-se que a longo prazo a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico não só são compatíveis como interdependentes. OECD - Environment policies for the 1980's, apud CARVALHO, P., op. cit. p. 52.

<sup>14</sup> “Vácuo parcial de poder” no sentido dado por Ferrel Heady seriam momentos excepcionais em que as instituições, fazendo uso de um quase monopólio dos elementos especializados, podem ampliar seu espaço de poder em função desse domínio técnico. *Administração Pública - Uma perspectiva Comparada*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970, cap. 2. Em sua análise da burocracia econômica federal, Gilda Portugal Gouveia relaciona a idéia de vácuo parcial de poder a momentos determinados em que as instituições detêm espaço de poder, objetivos definidos e lógica de ação estabelecida, o que lhes garante uma certa autonomia de ação. “Essa autonomia, entretanto, esbarrava em restrições ditadas por condicionantes estruturais concretos que definiram limites tanto no seu espaço de poder quanto na consecução de seus objetivos (alvos), e que interferiram na sua lógica de ação. Mas como estes condicionantes estruturais não foram os únicos determinantes de sua ação, pois a burocracia atuou num quadro de conflitos de interesses, houve espaço para o exercício de seu poder. Quando ocorre a luta entre os segmentos da burocracia ligados a interesses divergentes, estes conflitos podem se dar tanto ‘para fora’ do aparelho do Estado, quanto ‘para dentro’.” Op. cit., p. 26 - 27.

servindo inclusive de referência de um dos estilos de gestão ambiental predominantes da década de 80.<sup>15</sup> Zulauf foi convidado pelo governador não só por sua comprovada competência, mas porque também já o conhecia desde a década de 70, quando Pedro Ivo fora prefeito de Joinville e Zulauf, representante da Fundação Serviço Especial de Saúde Pública em Santa Catarina, responsável pela implantação do sistema de abastecimento de águas e tratamento de esgoto no estado de 1966 a 1972.

O maior trunfo de Zulauf foi, sem dúvida, o reconhecido sucesso na diminuição nos níveis de poluição na cidade de Cubatão em São Paulo, uma das mais poluídas do mundo. Com recursos do Banco Mundial, apoio político do governador Franco Montoro e a adoção de tecnologias anti-poluentes, o engenheiro notabilizou-se nacional e internacionalmente, diante da anunciada queda nos níveis de poluição nessa cidade, segundo o mesmo, em torno de 90%.<sup>16</sup>

Em prestigiada solenidade de posse, Werner Zulauf assumiu o cargo de secretário da SEDUMA expondo à imprensa que ao contrário dos dirigentes anteriores ele contava com pleno apoio político do governador.<sup>17</sup> É interessante citar aqui uma das respostas dadas por Zulauf em uma entrevista a um jornal pouco antes de tomar posse em 1987.

- O meio ambiente é uma área melindrosa e tem muita influência política partidária e, também muitas pessoas desgostosas com atos do governo e pelas autuações. O senhor vai estar "vacinado" contra isso? Zulauf - A vacina é Cubatão. Eu resolvi o problema de Cubatão. Não estou preocupado com as especificações do filtro que foi utilizado numa unidade na empresa "X". Isso é um detalhe técnico que os técnicos sabem bem como resolver. A questão fundamental para o controle da poluição industrial é política. É preciso respaldo político para a ação; não falta legislação no nosso país; o problema não é econômico - financeiro - são raros os casos em que a empresa não suporta o investimentos e quando isso ocorre existe possibilidade para dilatar prazos; não falta tecnologia (nós temos no Brasil, toda a tecnologia para o controle da poluição industrial). O que falta na maioria dos estados é vontade política de resolver o problema. Se pretendo encaminhar soluções em Santa Catarina, é porque eu tenho assegurado respaldo político.<sup>18</sup>

Até ser regularizada a situação da nova secretaria, Zulauf acumulou o cargo de Secretário da SEDUMA e de Superintendente Geral da FATMA. Durante quase todo o ano de 1987 o secretário

<sup>15</sup> De acordo com VIOLA e BOEIRA, é possível distinguir durante a década de 80 três "... padrões de atuação no ambientalismo de estado brasileiro - que ultrapassam a personalidade de seus atores". O padrão Zulauf "ênfatiza a mudança no sistema produtivo, guarda forte confiança tecnológica ecologicamente sustentada e simpatia pela "high-tech"; seu principal êxito está na drástica redução da poluição da cidade de Cubatão - S.P.; é unidimensional, havendo pouca preocupação com a conservação dos ecossistemas naturais; representa a modernização técnica e não o modelo auto-eco-organizativo, havendo condescendência com o vazio ético (...)". Os outros dois padrões são o "intermediário" voltado para a defesa dos ecossistemas naturais e sociais e o "Nogueira Neto" que prioriza a defesa de unidades de conservação e "expressa uma cultura patrimonialista no ambientalismo de estado". Op. cit. p. 58-59.

<sup>16</sup> ZULAUF, Werner. Entrevista em 14 jul. 1997.

<sup>17</sup> "... esse pessoal [ Werner Zulauf e Valdimir Ortiz] vem com uma visão bastante avançada, é respeitado pelo governador como técnico, tem esse reconhecimento técnico do Governador numa linha bem característica do Coronel Pedro Ivo Campos [...] que tem também seus componentes positivos, porque nesse momento pode vir pressão da onde vier, como aconteceu no Estado, então ele bancava, então isso deu autoridade, pela primeira vez, e força [...] mais do que a capacidade econômica e recursos humanos que a Secretaria criasse, o nome de Zulauf era mais forte, impunha-se dentro do colegiado, transcendia as fronteiras do Estado e as fronteiras nacionais, tinha relação com organismos internacionais, era uma pessoa cosmopolita, com uma visão ambiental de primeiro mundo, isso foi o que propiciou o início de algumas experiências inovadoras. Antonio Odilon Macedo. Op. cit.

<sup>18</sup> A Notícia. Zulauf tem respaldo político para resolver questões do meio ambiente". 22 mar. 1987. p. 12.

procurou trazer de São Paulo um técnico com competência e experiência para assumir a direção da FATMA. Depois de várias tentativas frustradas, em dezembro desse ano assumiu o cargo o engenheiro civil gaúcho Vladimir Ortiz da Silva, companheiro de Zulauf na implantação do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA. Vladimir Ortiz, especialista em Ecologia Humana e com vários cursos no exterior na área ambiental, havia sido Diretor do Departamento do Meio Ambiente do Rio Grande do Sul de 1981 a 1987. Foi presidente ABEMA - Associação Brasileira de Entidades do Meio Ambiente - de 1985 a 1987.

As duas outras superintendências adjuntas da FATMA foram ocupadas por técnicos, a bióloga e funcionária de carreira da fundação, Jucélia Cardoso Caetano<sup>19</sup>, na Superintendência de Recursos Naturais, o engenheiro e funcionário da CASAN, Mario Renato Francalacci<sup>20</sup>, na Superintendência de Controle da Poluição. José Marcio M. Vieira, Superintendente Geral da FATMA no governo de Esperidião Amin, continuou no governo de Pedro Ivo Campos, como assessor na SEDUMA, a convite de Zulauf. Nessa fase José Marcio agilizou o processo, iniciado em sua gestão, de inclusão das multas expedidas pela FATMA e não pagas no Cadastro Estadual de Dívida Ativa.

Mais uma vez propõe-se a mudança de denominação do formato jurídico da FATMA. Durante os primeiros meses de governo, a FATMA chegou a ser chamada de DAREHMA - Departamento Autônomo de Recursos Hídricos, mudança essa justificada pelo secretário pela necessidade de proporcionar à FATMA “um maior poder de polícia e lhe garantir maior autonomia nas decisões”<sup>21</sup> No entanto essa alteração também não chegou a se efetivar, segundo Zulauf, porque nesses assuntos ele é “conservador” e prefere preservar a história da instituição.

Internamente, a FATMA passou por uma nova reestruturação, o perfil dos novos dirigentes leva a uma aprofundamento da ênfase no controle da poluição hídrica. De uma gerência no governo anterior, o controle da poluição passou a ser uma superintendência, substituindo a anterior de “Assuntos Técnicos” que na prática já priorizava o controle de fontes poluidoras. A nova tendência também desbanca o domínio de Raulino Reitz, desde o início da FATMA controlando a área conservacionista, levando o mesmo a desligar-se da FATMA. A Superintendência de Pesquisa Ambiental transforma-se na Superintendência de Recursos Naturais, sem no entanto ter sofrido grandes mudanças em relação aos

---

<sup>19</sup> Jucélia Caetano, entrou na FATMA em 1980. Formada em biologia e administração de empresas, é uma das profissionais de maior destaque no quadro técnico da FATMA, ainda vinculada à fundação, segunda ela, “por amor”. Ocupou os cargos de Assessora de Educação Ambiental (1980), Assessora de Planejamento (1980), Superintendente de Recursos Naturais (1987-1990), Superintendente Geral (1990-1991). No Governo de Wilson Klein (PFL) Jucélia foi Diretora da Meio Ambiente da Secretaria de Tecnologia, Energia e Meio Ambiente (1991-1992), Diretora Geral da FATMA (1992-1993), Coordenadora do “Projeto GTZ” (1993-1996). Atualmente é consultora da Federação das Indústrias de Santa Catarina - FIESC, onde desenvolve para o setor têxtil, o “Projeto Ecogoma”.

<sup>20</sup> Francalacci está entre aqueles que Zulauf diz serem “suas crias”. Afonso Veiga Filho e Mario Francalacci, entre outros, haviam composto a equipe formada por Zulauf no época da Fundação SESP, entre o final da década de 60 e início da de 70. É nesse sentido que Werner Zulauf afirma que embora ele não tenha participado da elaboração do plano de governo do PMDB, ele não faria nada muito diferente do que Veiga Filho e Francalacci e outros propuseram no plano. Esse fato explica também a relativa correspondência entre as ações previstas no plano e o conteúdo das políticas implementadas.

<sup>21</sup> A Notícia. Zulauf tem respaldo....., op. cit.



governos anteriores em termos de efetividade. Uma forma adicional de resolver um limite da FATMA em termos da capacidade de análises laboratoriais através de vínculos específicos com outras instituições foi o convênio realizado em 1989 com a UFSC para a formação de um “Laboratório Integrado”.

Algumas outras medidas desta gestão merecem uma análise mais detida, não só por seu caráter inédito, mas pela relação dos mesmos com a estratégia política do grupo à frente das instituições ambientais nesse governo. A seguir serão descritas, em interação com os pontos assinalados acima, como tentou-se nessa gestão, em um contexto específico, superar os limites de poder da FATMA, as estratégias mobilizadas e os principais limites encontrados. Deve-se adiantar que tanto no plano de governo quanto para os dirigentes da FATMA no início do governo Pedro Ivo Campos três princípios deveriam nortear as ações na área ambiental: descentralização, integração e participação.

Muito embora Werner Zulauf tenha iniciado este processo de “revitalização” da FATMA, é Vladimir Ortiz que irá aprofundá-lo, principalmente após a saída do secretário da SEDUMA em 1989, maximizando as oportunidades disponíveis no contexto de redemocratização do país para ampliar o espaço de poder da política ambiental.

## 2. 1. Legitimidade e Maior Capacidade de Ação na Busca de Poder “Fora” do Estado

Foi um período em que, do ponto de vista administrativo, eu fiquei todo o período na corda bamba porque eu tinha sido convidado para trabalhar e daí a pessoa que me convida sai. Então eu tive que abrir um espaço próprio técnico e político. Então, havia que serem feitas algumas coisas que conseguissem realmente atender a todos os interesses. Havia a necessidade de uma afirmação da política ambiental de forma clara e que fizesse com que os empresários se sentissem protegidos e a sociedade igualmente. Então para ter um apoio político global maior, foi que nós, por exemplo, tocamos os programas de gerenciamento de bacias. [...] naquele período não tinha polícia ambiental e a FATMA não poderia ficar simplesmente ouvindo as reclamações da comunidade e agindo pouco. Então nós criamos aquele programa Voluntários do Meio Ambiente. [...] Claro que aconteceram alguns problemas, mas foi a melhor coisa, foi feita uma distribuição em todo o Estado desses voluntários, a comunidade teve uma contribuição e uma participação efetiva na administração ambiental do Estado. E essa política realmente funcionou, porque a gente envolveu todos os setores.<sup>22</sup>

Iniciado em agosto de 1988 o Programa de Fiscais Voluntários da FATMA era considerado inédito no país pela sua ousadia. Embora se afirmasse que o Programa de Fiscais Voluntários não fosse uma forma de suprir carências da FATMA em sua área de fiscalização, esta foi uma das funções cumpridas por ele. O programa foi também uma forma de descentralização de atribuições e responsabilidades do órgão para a fração da sociedade civil interessada, aumentando a aceitação da política ambiental num contexto de considerável demanda social por participação política e descontentamento com a performance do Estado.

Após um treinamento de dois dias realizado por técnicos da FATMA, a cada seis meses, eram formadas turmas de fiscais. Segundo exigência da FATMA, todo o candidato a fiscal deveria ser filiado a uma associação comunitária ecológica, de bairro ou profissional. Através de um convênio entre a

<sup>22</sup> Vladimir Ortiz da Silva, ex-superintendente da FATMA. Entrevista em 26 out. 1997.

FATMA e estas entidades, as mesmas estavam autorizadas a aplicar multas, embargar obras e até convocar força policial para garantir o cumprimento de suas determinações, com exceção dos casos de poluição industrial. Os autos lavrados de agressões ambientais deveriam ser encaminhados à FATMA para a continuidade do processo. Até meados de 1990 foram formados 106 fiscais, vinculados a cerca de trinta e cinco entidades ambientais ou não da sociedade civil. Não é objetivo desta pesquisa avaliar os resultados desse programa em termos de eficácia quanto aos critérios de conscientização, fiscalização, ou participação, embora neste aspecto as mudanças sejam evidentes quando comparadas às gestões anteriores. Sem dúvida, a maior evidência desses novos vínculos com os movimentos sociais, é sua contribuição para ampliação da espaço de poder da FATMA.

Para o movimento ambiental estadual este período representou o primeiro momento da tentativa de dar uma unidade a variedade de organizações sociais do meio ambiente. Essa ebulição dos movimentos sociais esteve fortemente relacionada ao lançamento de candidatos ecológicos ao parlamento estadual e federal em 1986 por vários partidos e aos encontros motivados pelo processo constituinte nacional e estadual. Da necessidade de estruturar um movimento ambiental forte foi fundada a Federação de Entidades Ecologistas Catarinense - FEEC. A FEEC teve importante participação nas discussões para elaboração de propostas ambientais ao processo constituinte, acontecidos através, principalmente, da Frente Parlamentar Ecológica.

De maio a junho de 1989 a SEDUMA e a FATMA promoveram a I Conferência Estadual de Meio Ambiente com o objetivo de “mobilizar a Comunidade Catarinense com a finalidade de sensibilizá-la sobre os problemas ambientais do Estado, visando estabelecer estratégias para a implementação da Política Estadual de Meio Ambiente e proporcionar subsídios à Nova Legislação Ambiental, à Constituinte Estadual e às Leis Orgânicas Municipais”.<sup>23</sup> Ao todo foram realizados oito encontros nas regionais de Florianópolis, Joinville, Blumenau, Canoinhas, Joaçaba, Chapecó, Criciúma e Canoinhas. Estes encontros foram uma oportunidade de ampliar o envolvimento dos movimentos sociais na gestão da política ambiental ao mesmo tempo que se fortalecia a imagem FATMA.

Portanto a ênfase dada ao envolvimento da sociedade civil na administração da política ambiental durante esse momento foi definida como um recurso estratégico para aumentar a limitada capacidade de ação da FATMA. A busca de uma ampliação do espaço de poder fora do Estado num período de abertura democrática, denominou-se, como uma obra necessária de “engenharia política”.

Defendia-se que era necessário “despersonalizar a administração pública e a administração ambiental”, descentralizando informações e decisões conflituosas para instâncias participativas, o que potencializava o nível de cobranças dos agentes e conseqüentemente as pressões sobre o Estado e os agentes poluidores.

---

<sup>23</sup> SILVA, Vladimir Ortiz da. Política de Gestão Ambiental do Estado de Santa Catarina. *Anais IV Seminário Nacional sobre Universidade e Meio Ambiente*. Florianópolis, 19 a 23 nov. 1990. p.317.

Foi em função dessa experiência de 87 a 89, que na verdade o Estado quase que ajudou a organizar os movimentos sociais aqui, tivemos uma fama de induzir a criação das organizações ambientais de forma deliberada, porque nós precisávamos contrapor o poder político e sabíamos que o crescimento e o desenvolvimento do ambientalismo era favorável a nós. Diferente dos dirigentes anteriores que encaravam o ambientalismo como uma ameaça, porque eles estavam sendo pressionados por um lado e por outro, o ambientalismo dizia que eles eram pouco exigentes e os empresários diziam que eles eram muito exigentes. E nós passamos, nesse período, a entender que o ambientalismo era importante e nós induzimos o crescimento do movimento ambiental. Porque com isso eles nos fortaleciam, porque quanto mais forte eles fossem, mais exigentes eles fossem nós poderíamos dizer aos empresários 'até que nós somos bonzinhos'. É uma questão de engenharia política.<sup>24</sup>

A sociedade civil naquele período, através das suas organizações, ela sempre foi alimentada, e quando alimentada, tinha condições de agir, se tu tirar o alimento, a ação vai decaindo [porque] naquele período a atuação mais básica era de protesto, e se trabalhava com poucos recursos também, porque realmente o interesse era um interesse social. O espaço da sociedade, a cobrança, foi aumentando em função do espaço que foi sendo dado, do espaço que nós criamos, até que eles participavam de palestras e conferências, inclusive criticando o próprio governo. Então era um espaço democrático, mas que foi criado. Naquele momento realmente eles conseguiram ter uma ordenação e tinha uma troca. Sem essa troca o movimento sucumbe e foi o que aconteceu depois.<sup>25</sup>

As ações no sentido de insuflar as demandas da política ambiental atingiam maior identificação com a pequena parcela da população informada. Apesar desse período ser o de maior ativismo e mobilização social em torno dos problemas ambientais, a importância junto à população de um modo geral, não se refletia nas principais reivindicações ao poder público, não obstante se considerasse que os governos estadual e municipais demonstravam pouco interesse pelo setor ambiental. Ou seja, a impressão geral era que embora fossem considerados importantes, os problemas ambientais diluíam-se entre os problemas cotidianos relacionados à subsistência imediata como o custo de vida, o desemprego, a inflação, a saúde e a segurança.<sup>26</sup>

A retração no envolvimento da sociedade civil na gestão da política ambiental iniciada com o afastamento de Vladimir Ortiz da direção da FATMA no começo do ano de 1990, devolveu ao "esvaziado" Conselho Estadual de Tecnologia e Meio Ambiente - CETMA a condição de espaço de representação mais importante da política ambiental. No entanto, foi também nesse governo que se assistiu à consolidação de um novo agente público do setor ambiental o qual viria atormentar a existência da FATMA. Trata-se do Ministério Público Estadual e Federal, principalmente este, que passaram a disputar com a FATMA e também o IBAMA, a produção de versões sobre os problemas ambientais, obrigando essas instituições a publicizarem informações e terem maior preocupação em justificar suas ações. Contudo, inalterado, e até piorado, o estado de fragilidade das instituições ambientais desse governo em diante, a ação do Poder Judiciário no setor ambiental, também de efeito limitado, contribuiu

---

<sup>24</sup> Antonio Odilon Macedo. Op. cit.

<sup>25</sup> Vladimir Ortiz da Silva. Entrevista, Op. cit.

<sup>26</sup> *Diário Catarinense*. Collor lidera entre jovens de SC. 9 jun. 1989, p. 16; Opinião descrente das autoridades. 30 jul. 1989, p. 14.

para o agravamento das crises de legitimidade dos órgãos ambientais.<sup>27</sup>

Todos os espaços criados para atrair os movimentos e induzir a sua criação, e a disposição democratizante da política ambiental superavam a expectativa da próprias demandas organizadas, acostumadas com a extrema centralização estatal. O objetivo de envolver o máximo de setores sociais na administração da política ambiental rendeu à FATMA significativos ganhos em legitimidade sem quase nenhuma alteração em seus recursos de poder. É nesse sentido que a principal política desse período, os programas de prevenção recuperação ambiental de bacia hidrográficas contaram para seu sucesso com os avanços em racionalidade técnica e sustentação política.

## 2. 2. Os Programas de Proteção e Recuperação Ambiental de Bacias Hidrográficas: Mais Racionalidade na Busca de uma “Bandeira”

É nos programas de recuperação ambiental das bacias hidrográficas do estado que se tem a melhor ilustração dos avanços proporcionados pelos novos dirigentes em termos de uma nova lógica de ação. No capítulo anterior, revelou-se que o controle da poluição se deu principalmente pelo atendimento de contingências e o licenciamento de atividades potencialmente poluidoras. Os limites de recursos e a inexperiência dos dirigentes ocasionaram uma ação quase desordenada sem unidades específicas de intervenção com o tratamento individual das unidades produtivas ou em alguns casos específicos de setores industriais.

Os programas de recuperação ambiental representaram uma racionalização da gestão da poluição industrial. Estes programas estabeleciam como unidade de planejamento a bacia hidrográfica e previam, inicialmente, a definição das empresas mais poluentes, responsáveis juntas por 80% da carga poluente de uma bacia. A primeira fase tinha duração de dois anos, e os cronogramas negociados com cada empresa eram acompanhados pela sociedade através de avaliações públicas trimestrais.

Estes programas procuravam atacar conjuntamente outras causas da poluição dos rios como a poluição urbana e a rural (lixo, esgoto sanitário, agrotóxicos e suinocultura), isso previa que se integrassem as ações de outros órgãos governamentais. De 1987 a 1990 foram colocados em funcionamento quatro programas de recuperação ambiental da FATMA no estado: Vale do Rio do Peixe (1987), Baía da Babitonga (1988), Bacia do Itajaí-Açu (1989) e Bacia do Itapocú (1990). O mais

---

<sup>27</sup> A título de exemplo, deve-se citar pelo menos dois casos que demarcaram visíveis crises de legitimidade da FATMA em que o Ministério Público teve participação. Em 1994 procuradores da república entraram com ação civil pública para evitar que a FATMA e o IBAMA emitissem licenças para se desmatar vegetação da Mata Atlântica no estado, dado que esses órgãos o estavam fazendo de forma irregular. Outro momento importante da atuação do Ministério Público foi em 1992 quando iniciaram-se as apurações das denúncias de corrupção e irregularidades administrativas na Inspeção da Pesca da FATMA, em Itajaí. Um enorme processo apontava como principais crimes: fiscalização irregular, superfaturamento, abuso de autoridade, desvio de dinheiro e formação de “caixa dois”. Este episódio ensejou uma das crises da FATMA no Governo Kleinunbing. Por ter colaborado com o Ministério Público o diretor da FATMA José Oskar Kurtz foi afastado pelo vice-governador Antonio Carlos Konder Reis. “Kurtz havia declarado um dia antes de sua exoneração, que o governador Kleinunbing fora movido a afastá-lo atendendo a interesses de empresários contrários às mudanças para tornar mais rigorosa a fiscalização da pesca em Santa Catarina. [a proposta de Kurtz, julgada “incompatível”, consistia na transferência da função de fiscalização da pesca à polícia ambiental]. Kurtz acrescentou que empresas pesqueiras preferem atracar nos portos do estado pelo caráter brando da fiscalização.” A Notícia. Lobby sobre a FATMA é investigado. 27 jul. 1992. p.3; Diário Catarinense. Ministério Público processa IBAMA e FATMA. 18 fev. 1994. p. 24.

importante deles, estrategicamente escolhido para surtir resultados ainda nesse governo, será apresentado abaixo.

Localizada na região meio-oeste de Santa Catarina, a Bacia do Vale do Rio do Peixe banha dezoito municípios, sendo o principal deles Joaçaba. Entre as principais atividades econômicas destacam-se a fabricação de papel e celulose e a agroindústria. São destas empresas os dejetos que contaminaram o principal manancial da região, contaminação essa que já vinha sendo objeto de protestos desde a década de 70.

A escolha desta bacia para início dos trabalhos deu-se por reunir características naturais, número de empresas a serem afetadas, tipo de efluentes, que melhor se adequassem aos objetivos operacionais de Werner Zulauf: produzir resultado em um curto espaço de tempo e o baixo custo, para influenciar positivamente na aceitação do programa nas demais regiões.

A poluição hídrica na bacia do Vale Rio do Peixe até 1987, era formada por esgotos sanitários, fertilizantes e agrotóxicos, compostos por óleos e graxas, elevado índice de coliformes fecais, altas concentrações de nitratos e fosfatos. Esteticamente a degradação do rio deixava-se perceber pelas espessas camadas de espuma amarela que se formavam sobre sua superfície, resultante da mistura dos efluentes depositados na bacia hidrográfica pelas empresas agro-industriais e de papel e celulose. Entre as grandes empresas estabelecidas nesta região encontravam-se por exemplo cinco unidades do Grupo Perdigão, com total de despejos na bacia estimado em um equivalente populacional de 299.681 habitantes, e a Fábrica de Papel Primo Tedesco S/A, de 256.290 habitantes, para uma população na bacia estimada em 450.000 habitantes em 1990. Juntas as duas empresas eram responsáveis por 62% da poluição industrial na bacia.

No mês de setembro de 1987, após anos de postergações e medidas simbólicas, é lançado o Programa de Preservação e Recuperação Ambiental da Bacia do Vale Rio do Peixe. De acordo com os cálculos realizados com cargas poluidoras das empresas da região foi definido um número de 11 empresas como responsáveis por 80% do volume poluição industrial.<sup>28</sup> Com estas empresas foram realizados cronogramas de instalação dos equipamentos individualmente, mas dentro do limite dois anos e de desenvolvimento simultâneo.

Outras formas de poluição identificadas na região tiveram seu enfrentamento assumidos, no caso dos esgoto sanitário pela CASAN, do erosão de solos, desmatamento, e contaminação por agrotóxicos pela Secretaria da Agricultura, através do Projeto Microbacias - BIRD, do lixo urbano pela FATMA e as prefeituras. Apesar das condições diferenciadas desse período, a SEDUMA e a FATMA não alcançaram resultados razoáveis nessa ação "integrada", pois esses órgãos em termos de poder de coordenação não ultrapassavam a prerrogativa formal. Os melhores resultados ocorreram na reversão da

---

<sup>28</sup> Esta bacia tinha o menor número de empresas que contribuíam para percentagem estabelecida, umas das razões pela qual ela foi escolhida. Eram elas a Adami S/A Madeiras, Curtume Viposa S/A, Fábrica de Papel e Celulose Primo Tedesco S/A, Laticínios Tirol, Perdigão Agroindustrial S/A (Herval D'Oeste), Perdigão Agroindustrial S/A (Videira), Perdigão Agroindustrial S/A (Videira), Perdigão Agroindustrial S/A (Salto Veloso), Perdigão Couros S/A, Fábrica de Papel e Celulose S/A e Sopasta S/A.

poluição industrial, a mais grave de todas.

Embora questionado quanto à eficácia real da metodologia adotada nos programas de recuperação ambiental,<sup>29</sup> após dois anos de programa conseguiu-se, segundo dados da FATMA, reduzir-se o volume de poluição das empresas incluídas no mesmo em 68,9 %. Nem todas empresas cumpriram os cronogramas estabelecidos alegando sobretudo o alto custo das alterações exigidas<sup>30</sup>, mas de qualquer forma foi a primeira experiência de relativo sucesso de recuperação ambiental em Santa Catarina.

Werner Zulauf lançou e coordenou este programa durante os primeiros meses, até aproximadamente a data de seu pedido de exoneração em abril de 1988. Durante esse tempo ele garantiu o apoio político necessário para superar a resistência das empresas que então nada ou muito pouco tinham feito para controlar o grau de poluição de seus processos produtivos. As multas diárias para aqueles que não cumprissem os cronogramas acordados, avaliações públicas periódicas onde eram definidas e aplicadas as penalidades estabelecidas foram os principais meios de constrangimento utilizados.

Um outro instrumento utilizado para pressionar aqueles que tentaram não realizar as mudanças nos sistemas produtivos foi o uso da mídia, principalmente escrita, seja estadual ou nacional. Nesse aspecto parece singular o caso da Perdigão S/A, uma empresa alinhada com os partidos políticos, naquele momento de oposição, em Santa Catarina.

Na segunda avaliação houve já um conflito com uma das empresas que afirmava que não iria cumprir o cronograma e a minha resposta publicamente na avaliação foi que 'você vão cumprir sim, nem que eu tenha que ir às últimas conseqüências (...) últimas conseqüências é fechar a empresa. Por mais poderosa e maior que ela seja.' Isso deu um bafafá tremendo. No dia seguinte os jornais [do estado] publicaram isso, mas já no segundo dia não saiu nenhuma notícia. Obviamente houve um trabalho de abafamento. Então eu chamei meus amigos da Gazeta Mercantil, do Estado e da Folha e dei a matéria. E aí saiu em São Paulo com grande destaque, maior do que em Santa Catarina. Aí eles jogaram a toalha.<sup>31</sup>

Tudo isso não seria possível se Zulauf não tivesse feito um bom uso do respaldo político dado por Pedro Ivo Campos, pelo menos até um certo ponto e momento. A dedicação de Zulauf e da FATMA eram necessárias pois os resultados alcançados no Vale do Rio do Peixe deveriam ser uma "bandeira", deveriam abrir caminho para os programas de recuperação das demais bacias degradadas do estado.

O fundamental no modo de agir de Werner Zulauf era criar expectativa na população e contar com respaldo político do governador. Para o engenheiro, as iniciativas anteriores de controle da poluição industrial não tiveram sucesso por falta de uma "abordagem global do problema, procurava-se a indústria

<sup>29</sup> Um interessante análise crítica da metodologia e procedimentos dos diversos programas adotados pela FATMA a partir de 1987 pode ser encontrada em FRANK, B., SANGINETO, L. R., ADAMI, R. M. "Análise do Programa de Recuperação Ambiental da Bacia Hidrográfica do Rio Itajaí-Açu". In *O Tribunal da água: casos e descasos*. COUBET, C. G. Florianópolis, 1994. p. 362-380. Ver mais em MEDEIROS, J. B. *Economia e meio ambiente: A FATMA e o programa de despoluição do Rio do Peixe*. Monografia do Curso de Economia. UFSC. 1991.

<sup>30</sup> A Primo Tedesco investiu 5 milhões de dólares somente numa recuperadora de soda cáustica, economizando 60 mil dólares por mês. Antes disso, despejava 20 toneladas/dia desse efluente no Rio do Peixe. O grupo Perdigão até 1993 investiu cerca de 9 milhões de dólares, tendo retornos econômicos por meio de aproveitamento de resíduos e menor consumo de energia. *Expressão*. Bacia do Rio do Peixe. Resgate de um rio. dez. 1993, p. 64-68.

<sup>31</sup> Werner Zulauf. Entrevista em 14 jul. 1997. Com a publicação de matérias em grandes jornais nacionais informando sobre as multas diárias aplicadas pelo governo à Perdigão S/A devido a sua posição recalcitrante, o preço das ações da empresa na Bolsa de Valores começaram a cair, o que também contribuiu para a empresa ceder às pressões de Zulauf.

e aí a reação da indústria, geralmente os industriais são amigos dos governadores, secretários, deputados, acaba sendo difícil a ação do técnico, uma ação isolada.”<sup>32</sup>

Eu tenho quase certeza que o Pedro Ivo ficou em dúvida se deveria dar todo esse respaldo que ele tinha dado. Mas eu assumi que ele deu, assumi as posições, e aí ele não pôde voltar atrás, apesar das grandes pressões que ele recebeu. Depois você começa a conhecer melhor quem são as pessoas, sabe quem é do partido dele, quem ajudou a campanha, quem é contra. Porque tinham algumas indústrias que ele vibrava quando elas eram multadas, eram seus adversários, e outras ele não gostava mas também não tinha condições de chegar e dizer ‘não multe’, ‘não persiga’, afrouxe ou diminua a pressão em relação a essa indústria. Então essa posição dele foi importante, mas em grande parte talvez devido a grande divulgação que se deu seria politicamente um desastre para ele, mesmo em relação a um amigo, afrouxar o programa em relação a uma empresa que fatalmente seria identificada como a empresa de um amigo do governador. Isso naturalmente seria uma tragédia.<sup>33</sup>

Contudo, o relativo sucesso do programa contou com a maximização dos mesmos escassos recursos materiais e humanos dos períodos anteriores de governo. Os tímidos resultados dos programas em outras bacias hidrográficas, como também no Vale do Rio do Peixe, refletiam as dificuldades em superar os obstáculos à regionalização da FATMA.

### **3. As Resistências e a Evolução da Descentralização Institucional da Política do Meio Ambiente Estadual**

No período que vai de 1987 a 1989, assistiu-se a diversas medidas que procuravam fortalecer e aumentar a autonomia das sedes regionais, agora chamada de gerências regionais, uma condição essencial para o sucesso dos programas propostos pela FATMA.

Como já foi mencionado em capítulos anteriores os escritórios regionais eram abertos de acordo com a manifestação de crises locais regionais e segundo interesses eleitorais do governo, dispendo de quase nenhuma estrutura e autonomia para atender demandas regionais, as mais graves do estado. As decisões sobre o licenciamento e a aplicação de penalidades não poderiam ser tomadas sem que se consultasse a sede em Florianópolis. É bom lembrar que conforme estabeleceu a legislação estadual do meio ambiente de 1980, somente o órgão do poder executivo estadual tinha autorização para licenciar atividades potencialmente poluidoras e tomar medidas para paralisar a atividades econômicas.

As primeiras medidas de Zulauf, já em 1987, foram no sentido de descentralizar o poder ampliando a competência e a responsabilidade das Gerências Regionais. Estas passaram a poder expedir licenças ambientais e aplicar penalidades previstas na legislação. Segundo o secretário essas medidas se mostraram necessárias porque os principais problemas do estado estão no interior, e era preciso que os

---

<sup>32</sup> Id.

<sup>33</sup> ZULAUF. Op. cit. Pedro Ivo Campos vibrava, por exemplo, quando no Vale do Rio do Peixe eram multadas as unidades da Perdigão S/A, historicamente vinculada às forças políticas estaduais tradicionais. Ao contrário, a situação complicava-se para o governador no caso da empresa Primo Tedesco, ligada ao seu partido, também multada no decorrer do programa de recuperação ambiental da região.

mais de 180 processos vindos do interior, engavetados na assessoria jurídica da FATMA desde 1985, fossem remetidos para as regionais para serem reavaliados.<sup>34</sup>

Previa-se ainda como medida suplementar a contratação de pessoal para suprir a extrema falta de quadros técnicos no interior, o que no entanto não aconteceu devido às medidas de contenção do governo estadual e à própria correlação de força que envolveu o setor ambiental no interior desse governo. Esta intenção de resolver a degradação ambiental no estado levou também a um aumento do número de escritórios mas sem grande alteração no número real de pessoal alocado no interior do estado. Estas medidas tentavam reverter uma tendência de ausência institucional da FATMA nos locais de maiores conflitos derivados dos problemas ambientais. A seguir, será realizada uma breve análise da evolução das unidades do interior do estado, seus limites e a dinâmica de criação e fechamento dessas unidades.

Vê-se no Quadro 13 que em termos proporcionais o contingente atuando no interior do estado apenas nos dois últimos dois anos do período analisado representou pouco mais de 20% do total de funcionários da FATMA, permanecendo o restante (80%) alocados na capital do estado.<sup>35</sup> Em termos reais, entretanto o número de funcionários atuando no interior do estado indica ter estabilizado no último período de governo, em função por um lado do fraco resultado das iniciativas de descentralização do quadro de pessoal movidas no período 1987-1990, e por outro, da queda no número total de funcionários da instituição após 1986. Negada pelo governo qualquer possibilidade de contratação de pessoal para as regionais nesse período, em 1989 Vladimir Ortiz coloca em ação o programas de transferências de funcionários da sede em Florianópolis para as Gerências Regionais. Contudo, a forte reação dos funcionários mobilizando entidades representativas, levou ao fracasso a iniciativa, segundo o próprio Ortiz, mal conduzida pelo governo.<sup>36</sup>

As unidades do interior do estado podem ser escritórios regionais, geralmente localizados nas principais cidades - pólo do estado, ou postos avançados em municípios cuja gravidade de degradação ambiental exigia tal iniciativa quase sempre em medida de emergência, a exemplo de Laguna no caso do "acidente" no complexo lagunar. Uma outra importante razão para abertura ou fechamento de sedes locais ou regionais como também a prioridade que terão no governo são as mudanças político - partidárias estaduais e municipais a partir do retorno das eleições diretas para governador em 1982.

Os dados disponíveis (Quadro 13) dão a entender uma relativa oscilação no número de unidades do interior dos estado nos diversos governos e dentro dos próprios. Uma explicação para tal fato é que as alterações de governo estadual podem influenciar na dinâmica de interiorização do controle ambiental pelo menos de duas formas. Primeiro, pela indicação dos responsáveis pelos escritórios regionais, em geral definida no jogo de forças entre grupos, partidos políticos e alianças regionais, com

---

<sup>34</sup> A Notícia. Escritórios ganham autonomia na FATMA. 04 jul. 1987. p. 07.

<sup>35</sup> Analisando a FATMA em 1989, VIOLA e BOEIRA, afirmam que esta distorção "se dá principalmente, pelo fato de que o corporativismo está associado a comodismo de residir numa cidade turística..., e secundariamente, porque é na capital que se concentram os setores administrativos e técnico laboratoriais." op. cit. p. 78.

<sup>36</sup> Diário Catarinense. "FATMA descentraliza e preocupa servidores". 7 mar. 1989, p. 8.



implicações sobre o grau de controle ambiental na região tanto quanto a capacidade técnica do escritório como no nível de rigor a ser empregado conforme critérios de vínculos partidários ou a grupos de interesse.<sup>37</sup> Em segundo, a existência ou não de um escritório regional em determinada cidade ou região está sujeita aos jogos de rivalidade partidária entre o governo e partidos de oposição. Esta situação ficou mais clara depois de 1987, quando, diferentemente do início da década de 80 em que movimentos locais disputavam a presença da FATMA contra a vontade de prefeitos e empresas, muitas vezes, estes passam também a reivindicar a instalação de unidades representantes da fundação.

---

<sup>37</sup> Este caráter ficou mais evidente após a reforma administrativa instaurada no início do Governo de Wilson Kleinunbing, do PFL em 1991, que tornou os cargo de Gerente Regional “cargo comissionado” e abriu a possibilidade para que o cargo não fosse mais só ocupado por funcionários de carreira da FATMA. Também foram transformados em cargos comissionados as gerências de áreas. Apesar de ter prometido em campanha para governador que 80% dos cargos comissionados seriam do corpo de funcionários, Kleinunbing, nomeou, só na sede em Florianópolis, nove pessoas de “fora” para as quatorze vagas disponíveis. A partir da reforma estes cargos passaram a ser disputados acirradamente por se constituírem em objetos de barganhas políticas de grupos, partidos e indivíduos. PEREIRA, M. Invasão. *O Estado*. 4 abr. 1991, p. 2; *A NOTÍCIA*. Peemedebistas disputam a FATMA. 9 mar. 1995, p. 4.

## QUADRO 13

**PROPORÇÃO DE FUNCIONÁRIOS DA FATMA LOCADOS NO INTERIOR  
E NA CAPITAL DO ESTADO EM RELAÇÃO AO TOTAL DE FUNCIONÁRIOS**

ANO \ LOCAL	ANO						
	1983	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<b>ARARANGUÁ</b>	-	-	-	-	1	-	-
<b>BENEDITO NOVO</b>	1	1	-	1	-	1	1
<b>BLUMENAU</b>	2	3	6	5	4	5	5
<b>CANOINHAS</b>	-	-	-	-	1	2	-
<b>CHAPECÓ</b>	-	1	3	1	1	1	-
<b>CRICIÚMA</b>	5	11	17	14	10	12	16
<b>IMBITUBA</b>	-	-	-	-	1	2	-
<b>JOAÇABA</b>	2	3	3	3	3	2	3
<b>JOINVILLE</b>	2	2	4	9	4	4	5
<b>LAGES</b>	-	-	8	5	5	5	5
<b>LAGUNA</b>	-	1	3	5	4	2	3
<b>MAFRA</b>	3	4	5	-	3	3	3
<b>ORLEANS</b>	1	1	-	1	1	1	-
<b>TUBARÃO</b>	2	2	-	1	3	4	4
<b>URUSSANGA</b>	2	2	-	-	1	1	-
<b>Total</b>	20	32	49	45	42	45	45
<b>Total de funcionários da FATMA</b>	195	246	254	242	229	218	209
<b>% Func. Interior</b>	10,20%	13%	19,30%	18%	18,30%	20,60%	21,50%
<b>% Func. Capital</b>	9,80%	87%	80,70%	82%	81,70%	79,40%	78,50%

Fonte: Dados fornecidos pelo Setor de Recursos Humanos da FATMA (elaboração do autor)

Naturalmente que as disputas partidárias ao longo do tempo não poderiam ser o único critério para se justificar a localização de sedes regionais, e em muitos casos de graves problemas ambientais e incontestável centralidade dos municípios em certas regiões, nem o principal. Contudo, é possível relacionar essas mudanças em vários momentos às inflexões político - partidárias, nos anos de transição democrática. Isto pode ser explicado conjugadamente pelo crescimento de demandas ecológicas paralelamente à crise fiscal do setor público, e pelas oportunidades oferecidas em escala local e regional em termos de fiscalização, orientação técnica às atividades produtivas e às prefeituras, e como moeda de

negociação política.

Com a vitória de um partido de oposição, o PMDB, em 1986 afetou a configuração espacial dos escritórios regionais da FATMA, quando uma reestruturação da disposição anterior levou à abertura de sedes em determinados municípios e o fechamento repentino de outros. Na reestruturação da disposição dos escritórios regionais foram fechados alguns escritórios regionais em cidades administradas por prefeitos do PDS, abrindo outros em municípios da mesma região sob controle do PMDB, como foi o caso na região do Planalto Norte, da transferência da sede regional de Mafra para Canoinhas em 1987.<sup>38</sup>

Em junho de 1990, o quarto Secretário de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - SEDUMA no período de governo do PMDB, deputado estadual Ademar F. Duwe inaugurou um Posto Avançado de Controle Ambiental - PACAM, sediado em Jaraguá do Sul, seu município de origem, atendendo às reivindicações de diversos setores das cidades da microrregião. Uma das primeiras ações da gestão da FATMA no governo seguinte de Vilson Kleinunbing em 1991, foi a extinção desse PACAM, além de outros 9 criados no governo anterior, apesar dos protestos que levaram a sua reabertura por algum tempo. No ano de 1995, de volta ao governo Estado a frente da Secretária de Desenvolvimento e Meio Ambiente - SDM, Ademar Duwe, promete instalar um escritório da FATMA em Jaraguá do Sul.<sup>39</sup>

Uma razão a mais para a movimentações no quadro de unidades regionais da FATMA podem ser as eleições municipais. Após as eleições para prefeitos de 1988, foi anunciada repentinamente a extinção do escritório regional da FATMA de Chapecó. À falta de uma explicação razoável, se sugeria à época que o principal motivo para a extinção teria sido a derrota do partido do governo do estado (PMDB) para o PDS neste município nas eleições ocorridas dois meses antes da decisão.<sup>40</sup>

Assim, fatores políticos eleitorais e crises ambientais pontuais são as principais lógicas que governam a dinâmica das sedes regionais da FATMA, tendo o denominador comum a funcionalidade de uma ausência institucional. Ambas as lógicas não deveriam e não poderiam ultrapassar esses limites em grande parte do período analisado nesta pesquisa. Como se viu, a única vez que explicitamente se desafiou tal condição foi neste período de 1987-1990, sem alcançar resultados satisfatórios. Este fracasso em fortalecer a estruturas da regionais da FATMA, insere-se numa trama mais ampla, na qual a regionalização era um importante instrumento do projeto político de Werner Zulauf. No entanto, esse fracasso não foi o bastante para inibir a conquista de um espaço de poder que colocaria o secretário do meio ambiente nos primeiros anos de governo, em confronto com diversos interesses que podem ser percebidos ao longo das alterações ocorridas na SEDUMA.

---

<sup>38</sup> *Diário Catarinense*. Aumenta a Proteção ao Meio Ambiente. 22 nov. 1987, p. 7.; *A Notícia*. Um rio pede socorro. 22 set. 1988, p.?

<sup>39</sup> *A Notícia*. 31 jan. 1995, p. 2.

<sup>40</sup> *Diário Catarinense*. FATMA 15 jan. 1989, p. 20.

#### 4. A Dinâmica da SEDUMA e a Gestão que Acabou Antes do Tempo

Em sua dinâmica ao longo desse período de governo a SEDUMA é um objeto privilegiado de análise dos conflitos de interesses que animaram a debilidade institucional da política ambiental nessa distinta gestão. Adiante, vai-se apresentar em dois momentos a manifestação desses interesses.

##### 4. 1. Uma Secretaria Sem Força

Criada inicialmente como secretaria extraordinária, a SEDUMA tem sua situação administrativa regularizada em dezembro de 1987, estando vinculadas a ela para efeitos de supervisão, coordenação e controle da Companhia de Abastecimento e Saneamento - CASAN, a Companhia de Habitação - COHAB/SC e a FATMA.<sup>41</sup>

A SEDUMA era uma secretaria recém-criada. Então quando o Zulauf assumiu não tinha nem local e eram poucos funcionários, três ou quatro. Na realidade, a secretaria no início era o próprio Zulauf, mas os organismos, CASAN, COHAB e FATMA, tinham sua vida própria. [...] a grande dificuldade à época é que na COHAB e na CASAN, os presidentes tinham uma autonomia política muito grande e então eles ficavam a maioria das vezes fora do comando dos secretários.<sup>42</sup>

A estrutura hierárquica e formalmente definida, não correspondia a configuração real da distribuição de poder entre os órgãos em questão. Estes fatos, tendem a se tornar agudos em regimes democráticos-liberais quando as linhas de autoridade formal estabelecidas nos organogramas desaparecem diante à assimétrica relação de forças existente entre os dois tipos de organização.<sup>43</sup>

Aqui cabem algumas poucas observações sobre as relações político-institucionais entre a FATMA, a SEDUMA e a CASAN. Esta era sem dúvida a que gozava de maior "status" entre os órgãos vinculados à SEDUMA, inclusive mais que a própria. Em outras passagens afirmou-se que a CASAN e FATMA, no que tange ao recursos hídricos atuam em área concorrentes, logo com implicações mútuas em suas políticas. A CASAN é uma sociedade de economia mista criada em 1970, no decorrer do Plano Nacional de Saneamento com o objetivo de operar sistemas de abastecimento de água e esgoto sanitário. A grande maioria do sistema público de abastecimento de água em Santa Catarina serve-se dos rios como mananciais, haja visto a abundância e boa dispersão hidrográfica existente. Em 1984, do total de 199 municípios do estado, 164 eram abastecidos pela CASAN. Este grande raio de ação da companhia combinado com o caráter essencial da água para atividade humana doméstica e produtiva, exige desse

<sup>41</sup> SANTA CATARINA. Decreto Nº. 1.250 de 30 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a organização estrutural da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente e dá outras providências.

<sup>42</sup> Vladimir Ortiz. Op. cit. Segundo um entrevistado o então presidente da CASAN, Luis Fernando Gallotti, ao contrário de Werner Zulauf, freqüentava o palácio constantemente, era um dos quatro à época que "fechavam o círculo mais direto do governador".

<sup>43</sup> OZLAK, op. cit., p. 43.

órgão uma apurada capacidade técnica para atender demandas específicas, ao mesmo tempo que dá ao órgão um grande poder de barganha política com as populações carentes, então ser comum a sua direção ser disputada e ocupada por políticos tradicionais em rota de campanha pessoal ou do partido do governo, ou as referências a ela como sendo um órgão “politiqueiro”. Luis Fernando Gallotti, presidente da CASAN, um dos opositores de Werner Zulauf, também foi candidato a deputado estadual em 1990.

#### 4. 2. O Aborto do Projeto de Werner Zulauf e de Vladimir Ortiz

Em geral, pode-se atribuir aos conflitos de interesses envolvendo o projeto político de Werner Zulauf o desencadeamento de um processo em que quatro secretários revezaram-se na SEDUMA no período 1987-1991.

Apenas o relativo respaldo político do governador não era o bastante para a concretização do projeto político de Zulauf de realizar um trabalho inédito na defesa do meio ambiente em Santa Catarina, base de uma futura plataforma eleitoral.<sup>44</sup> Em sua tentativa de ampliar seu espaço de poder, ou da SEDUMA e da FATMA, principalmente através de sua competência técnica e prestígio pessoal, o secretário chocou-se com forças políticas do próprio governo, culminando em seu pedido de exoneração. Muitos motivos foram apresentados para saída de Zulauf do Governo, que na verdade não chegou a acontecer no prazo solicitado. Mas, foi na polêmica que envolveu o fato e na busca desses motivos que se revelaram alguns dos conflitos que recobriam a gestão da política ambiental neste governo. Embora as razões mais citadas para justificar sua saída tenham sido as de cunho pessoal e profissional<sup>45</sup>, algumas outras também devem ser apreciadas por sua pertinência para esta pesquisa.

Na realidade o secretário da SEDUMA tinha maior controle sobre o mais fraco dos três órgãos subordinados formalmente a sua secretaria, a FATMA. As constantes recusas aos pedidos de maiores recursos para fundação e mesmo a redução de controle sobre recursos controlados pela SEDUMA<sup>46</sup> comprometiam o processo de regionalização da FATMA, logo a eficácia dos programas de controle da

---

<sup>44</sup> Conforme afirmou-se na época Werner Zulauf “alimentava pretensões eleitorais. Desejava disputar uma eleição proporcional, a deputado estadual ou federal, em Santa Catarina ou em São Paulo. Quando presidia a CETESB por pouco Zulauf não se descompatibilizou para concorrer.” PARAÍSO, Prisco. O projeto político de Zulauf. *Diário Catarinense*, 14 abr. 1988, p. 10.

<sup>45</sup> Uma das razões mais divulgadas foi o baixo salário de secretário de estado que não compensava as despesas de hospedagem em Florianópolis e os freqüentes deslocamentos para São Paulo, pois o mesmo não se transferiu definitivamente para Santa Catarina. Profissionalmente, o técnico perdia oportunidades de prestar consultorias ao setor privado e público na área ambiental.

<sup>46</sup> Uma das últimas derrotas de Zulauf na SEDUMA foi a perda do controle sobre os recursos do ‘Pró-Urb’, considerado uma das “vitrines” da SEDUMA. O “Programa Pró-Urb” administrava recursos do Banco Mundial com o objetivo de equipar pequenas cidades para evitar a emigração. Uma semana antes de Zulauf pedir sua exoneração, o coordenador do programa é afastado do cargo contra a vontade do secretário, após a interferência do governador Pedro Ivo Campos.

poluição. Este restrito acesso a recursos foi uma das principais razões de seu controvertido<sup>47</sup> pedido de exoneração ao governador. Em grande medida tal situação estava relacionada não só às medidas do governo de contenção de despesas, o que aumentava as disputas por recursos escassos, mas como o grupo político predominante dentro do governo via o projeto de Zulauf. Assim, afirmava-se que este projeto era:

tão político, que num determinado momento as forças políticas desse partido, olharam para Werner Zulauf e disseram 'olha se esse cara continuar ele vai ser deputado pela região [Vale do Rio do Peixe]', então cortaram a cabeça dele dentro do próprio partido, porque na verdade ele estava alavancando demandas políticas de interesse próprio em um projeto em que quem estava pagando a conta era o industrial.<sup>48</sup>

Obviamente, que as forças econômicas, acostumadas com a ausência do Estado ou com as soluções em "off", não aceitavam passivamente as "imposições" de Zulauf. Publicavam os jornais que existiam fortes pressões para sua saída pois ele "estaria 'incomodando' pessoas que ajudaram os peemedebistas nas eleições passadas com sua firme determinação de colocar nos eixos, a longo prazo, a esfrangalhada ecologia". Inclusive, na ocasião uma das condições apresentadas por Zulauf ao governador para o seu não desligamento do governo foi uma maior autonomia de ação e menor interferência de deputados de diversas regiões do estado desejando que parasse o projeto de despoluição.<sup>49</sup>

Entre as razões econômicas de interesse do próprio governo, a instalação de uma fábrica de cerveja da Brahma na cidade de Lages teria sido outro motivo para que o governador aceitasse o pedido de exoneração de Werner Zulauf.

Pedro Ivo Campos garantiu à multinacional que o estado concederia todos os incentivos e facilidades para ao empreendimento. O secretário Werner Zulauf bloqueia o projeto há mais de um ano, exigindo o RIMA - Relatório de Impacto Ambiental, já engatilhado para embargar a indústria se alguma operação for iniciada sem a documento.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> O "vazamento" à imprensa do pedido de exoneração de Zulauf antes da oficialização do mesmo causando constrangimento para o governo, foi muito mal recebido por seus opositores governistas, que viram nisso uma forma "indevida de pressão para obter recursos." Os opositores de secretário da SEDUMA criticavam-no principalmente por viajar demais e proteger empresas de consultoria "bem situadas no Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente". Mais tarde na avaliação do desempenho do secretariado a área de Zulauf foi apontada como uma das áreas críticas porque "teria se tomado certos procedimentos que causaram mal estar no Palácio Santa Catarina". *Jornal de Santa Catarina*. Muito tumulto no governo. 15 abr. 1988, p. 3.

<sup>48</sup> Consultor da FIESC. Entrevista em nov. 1996.

<sup>49</sup> *Jornal de Santa Catarina*. "Muito tumulto no governo". 15 abr. 1988, p. 3; *Diário Catarinense*. "Pedro Ivo aceita exoneração do secretário Werner Zulauf". 16 abr. 1988, p. 14.

<sup>50</sup> PEREIRA, Moacir. Secretário define hoje sua saída do Governo. *O Estado*. 15 abr. 1988, p. 2. O caso da "Brahma" voltaria a tona durante o Governo Wilson Kleinunbing após a denúncia da entidade não governamental Fundação Água Viva de que o acordo entre o governo estadual e a empresa era "lesivo a população de Lages e aos cofres públicos municipal e estadual", apesar da empresa ter seu RIMA aprovado desde 1988. Por fim, sob uma ação quase figurante da FATMA, o governo do estado "resolveu o problema" investindo 2,7 milhões de dólares na modificação do local da adutora de captação de água para o município, para que a empresa não fosse onerada com a mudança do terreno escolhido. Adicionalmente, foram investidos 2,5 milhões de dólares na ampliação da estação de tratamento de água para ofertar-se a quantidade de água necessária ao funcionamento da Brahma. *Expressão*. Caça ao Selo. Florianópolis, Dez. 1993. p. 12.

Diante das intenções eleitorais do titular da SEDUMA<sup>51</sup> e da necessidade de evitar-se um aprofundamento da crise política do governo, foi acordado que Werner Zulauf ficaria no cargo até que o novo secretário assumisse. O secretário demissionário permaneceu no cargo por quase um ano nesta condição, porém comparecendo apenas um dia por semana na secretaria, dedicando o resto do tempo a consultorias.

Uma nova rodada de trocas no secretariado do governo do estado ocorreu com a saída dos prefeitos municipais do partido do governo no início de 1989, em geral um estágio preparatório para as candidaturas dos mesmos às eleições de 1990 para o Legislativo. Da disputa entre os ex-prefeitos, é Arnaldo Schmitt Júnior, engenheiro agrônomo, ex-prefeito municipal de Itajaí (1983-1988) do PMDB que substituiu Zulauf na SEDUMA, que sai sem grande repercussão dessa vez. Foi em sua passagem pela SEDUMA que a FATMA lançou o Programa de Prevenção e Recuperação Ambiental da Bacia do Rio Itajaí-Açú, com a primeira audiência pública em novembro de 1989 na cidade de Itajaí. Nos nove meses que Arnaldo Schmitt esteve na SEDUMA manteve Vladimir Ortiz na FATMA e intensificaram-se as ações de abertura do órgão aos movimentos ambientais.

(...) quando o Arnaldo Schmidt assumiu, ele politicamente era muito forte aqui no Estado, deu umas endurecidas e teve um controle de situação um pouco maior, cobrava de todos os organismos, realmente foi um período de maiores cobranças. [...] ele não tinha conhecimento profundo da área ambiental, mas era agrônomo, então tinha formação mais voltada à questão de agricultura, então tinha o 'background' até para desenvolver e ele realmente estudou e foi a fundo. E foi um período bom com ele porque em termos de respaldo político foi o período em que a gente teve mais respaldo político, porque a retaguarda ele guarneceu toda. Diferentemente do período em que o Werner estava demissionário, eu ia fazendo, buscando... E com o Arnaldo foi o período que deu para afirmar a atividade, então a gente pôde deslanchar.<sup>52</sup>

Com a descompatibilização de Arnaldo Schmitt para concorrer a deputado estadual, no início de 1990 Hélio Romito de Almeida, professor de Geografia Física da USFC assume o cargo de secretário da SEDUMA por apenas três meses. Amigo de Pedro Ivo Campos, e um dos integrantes da equipe que elaborou o capítulo sobre meio ambiente do plano de governo, Romito, já tinha ocupado o cargo de Chefe de Gabinete da SEDUMA no início da gestão por indicação do governador. Os atritos com o secretário da pasta, Werner Zulauf, ocasionaram seu afastamento.

Em seu retorno à SEDUMA o principal ato de Hélio Romito foi a exoneração de Vladimir Ortiz da direção da FATMA. Embora justificasse inicialmente tal decisão com base na incompatibilidade técnica, tudo dava a entender que essa decisão podia ter duas outras explicações de cunho político. Primeiro, que se estava terminando o serviço iniciado com a obstrução do projeto político de Zulauf. E segundo, a polêmica decisão sobre a localização de um depósito do lixo de Florianópolis no município de

---

<sup>51</sup> Zulauf filiou-se ao PSDB em Santa Catarina, chegando a ser pré-candidato a deputado federal nas eleições de 1990, desistindo porém, segundo o mesmo por não contar com um "esquema de financiamento", não obstante acredite que teria se eleito com os votos que conseguiria nas regiões do Vale do Rio do Peixe e Norte de Santa Catarina. Op. cit.

<sup>52</sup> Vladimir Ortiz, op. cit.

Paulo Lopes, proposta esta que Ortiz era contra pelos impactos ambientais que seriam causados principalmente aos recursos hídricos deste município. Antes de ser demitido, Ortiz vinha travando um debate público com o prefeito de Florianópolis, Esperidião Amin, que era favorável à localização em Paulo Lopes de um depósito de lixo da capital.. Durante a curta passagem de Romito pela SEDUMA o problema foi resolvido com a aprovação do licenciamento do “lixão” em Paulo Lopes pela FATMA.<sup>53</sup>

Antes do posse de Romito já existiam pressões do grupo palaciano para demissão de Vladimir Ortiz. Luis Fernando Gallotti, presidente da CASAN, com quem Zulauf tivera sérios atritos em sua tentativa de fazer valer o poder formal de coordenação da SEDUMA sobre a CASAN, e Saulo Vieira, Chefe da Casa Civil, que “detestava Zulauf”, foram os principais articuladores da saída de Ortiz da FATMA.<sup>54</sup> A situação também teria se agravado por Zulauf ter trocado o PMDB pelo PSDB de Franco Montoro em 1989. Finalmente, Romito e outros integrantes do governo não aceitavam o fato de alguém de “fora”, tipo Ortiz, ocupasse o cargo de Diretor da FATMA, este tinha sido inclusive um motivos de sua diferenças com Zulauf. O recorrente uso “estratégico” da mídia para divulgação dos projetos ambientais e o estreita relação com os movimentos ambientais deram uma rápida projeção a Vladimir Ortiz junto a opinião pública. Romito sentia esse fato como uma ameaça e portanto era necessário afastá-lo já que o mesmo tinha formado um “poder paralelo à Secretaria dentro da fundação e investindo em sua imagem, indo além de suas pernas.”<sup>55</sup>

É preciso que se assinale que as iniciativas de participação política quase instrumental de Werner Zulauf e Vladimir Ortiz não eram estranhas apenas ao corporativismo da FATMA, descrito no capítulo anterior, mas ao próprio partido governista também forjado na cultura política autoritária do estado.<sup>56</sup>

As fortes pressões dos movimentos ambientais<sup>57</sup> e da imprensa em geral sobre o governo

<sup>53</sup> Segundo Ortiz a escolha de Paulo Lopes era só uma transferência de problema porque em Paulo Lopes iria-se poluir o rio da Madre, um rio limpo. “... eu era totalmente contra a localização dentro do ponto de vista ambiental. Tudo demonstra que eu tinha razão porque está na justiça até hoje aquele local, eles ficaram um tempinho e se mandaram, trocaram de local. Deixaram um ônus lá que ainda sai um resíduo.” Op. cit.

<sup>54</sup> No auge das pressões sobre Romito, devido a demissão sumária de Ortiz, Gallotti aliou-se ao primeiro declarando que quem “entrou pelas mãos de Werner Zulauf não pode ficar”. *Diário Catarinense*. Faltam nomes para ocupar a FATMA. 20 jan. 1990, p.03.

<sup>55</sup> *Jornal de Santa Catarina*. SEDUMA ainda persegue projetos incompletos. 31 jan. 1990. p. 23.

<sup>56</sup> Pedro Ivo Campos foi o principal representante da facção do PMDB denominada em meados dos anos 70 de “moderados e/ ou conservadores”. A outra ala do partido denominada “progressista”, tinha como principal referência a “democracia participativa” instaurada por Dirceu Carneiro de 1977-1983 no município de Lages. Os “moderados” e “progressistas” disputaram as prévias para indicar o candidato do PMDB ao governo do estado em 1982, saindo vencedora a Segunda corrente. Jaison Barreto foi muito criticado pela facção oposta durante a campanha para governador por ter se recusado a assumir compromissos com grandes grupos empresariais que ofereciam apoio financeiro a sua campanha em troca de benefícios em sua gestão. AGUIAR, I. op. cit. p. ?

<sup>57</sup> Várias manifestações de entidades ecológicas condenavam a demissão de Ortiz e solicitavam sua recondução ao cargo enfatizando os avanços de sua gestão. “Durante a gestão de Vladimir Ortiz foi desenvolvida uma aproximação do poder público com a sociedade civil, incluindo o movimento ecológico [através da abertura de] importantes canais de discussão que inexistiam anteriormente, representando o início da democratização do órgão e das políticas públicas do meio ambiente...” Coordenador Geral da FEEC. *Ecologistas*. *Jornal de Santa Catarina*. 10 fev. 1990; “Por diversas vezes presenciamos debates na chefia da superintendência do órgão, numa transparência jamais atingida por um órgão público, com políticas clientelistas que desejavam para benefício próprio, proteger poluidores e destruidores da natureza (...) FISCHER, Gert Roland - Presidente da APREMA. Informe público. *A Notícia*. 19 jan. 1990. p. 05.



tomaram insustentável a manutenção de Romito na SEDUMA. Setores do próprio governo não aprovaram o caráter político da demissão de Valdimir Ortiz, porque o meio ambiente vinha sendo o setor que apresentava o melhor resultado em termos de desempenho da máquina administrativa. A polêmica demissão de Vladimir Ortiz rendeu manifestações e trocas de acusações de meados de janeiro até o início do mês de abril de 1990, período em que não se conseguiu empossar um diretor para FATMA. Embora se viesse cogitando a indicação de Vladimir Ortiz para assumir a SEDUMA no lugar de Hélio Romito, em abril de 1990 foi empossado na SEDUMA, o empresário e deputado estadual do PMDB Ademar Duwe, Vice-Prefeito de Jaraguá do Sul, eleito em 1988. Ademar Duwe, com a anuência de Werner Zulauf,<sup>58</sup> que presidia o IBAMA, indicou no mesmo mês a Superintendente de Recursos Naturais da FATMA, Jucélia Cardoso Caetano para dirigir o órgão. No período “tampão” de Ademar Duwe pode se destacar como importantes acontecimentos a instalação do Programa de Prevenção e Recuperação da Bacia do Rio Itapocu, bacia que banha a “região eleitoral” do secretário e a criação da Companhia de Polícia de Proteção Ambiental.

Deve-se chamar atenção para o caráter ocasional e externo da criação da polícia ambiental Santa Catarina, e suas repercussões na FATMA. Na realidade a criação da Companhia era o último requisito básico para que o BIRD liberasse a primeira parcela de recursos do “Programa Mata Atlântica”.<sup>59</sup> O objetivo deste programa era o zoneamento do floresta remanescente e futuro tombamento pela UNESCO como reserva da biosfera. O “Projeto Mata Atlântica” não foi resultado de uma decisão institucional, mas de decisões pessoais. Este projeto tem sido citado como resultado da perseverança da técnica da FATMA Selma Matos Diniz, que “superou a vontade da FATMA como Instituição.”

Isso porque, quando sequer o Superintendente da FATMA acreditava no projeto, esta técnica, desobedecendo a Superintendência, compareceu a uma reunião no Estado do Paraná para ver o projeto e o que era o tombamento da Mata Atlântica. Muita gente não acreditava neste projeto. Era ousado e mexeria com um setor respeitadíssimo de nosso Estado.<sup>60</sup>

O Projeto Mata Atlântica possibilitou que o Banco Mundial repassasse para os cofres da FATMA, e do estado catarinense, 6,8 milhões de dólares. Esses recursos, e outros projetos negociados com entidades internacionais nesse governo e liberados nos anos seguintes foram fundamentais para a alocação de recursos em despesas de capital com o reequipamento da FATMA através da compra de automóveis e informatização do órgão, etc. A natureza desses convênios internacionais, assinado com o “Estado de Santa Catarina”, e não um governo específico ou a FATMA tem possibilitado sua

<sup>58</sup> Mesmo após sua saída do governo estadual Werner Zulauf continuou visitando Santa Catarina e influenciando da política ambiental catarinense, seja prestando consultoria à SEDUMA, seja anunciando a liberação de recursos como presidente do IBAMA (por apenas 25 dias devido a desentendimentos com José Lutzenberger, Secretário de Meio Ambiente de Fernando Collor). Nos últimos anos Werner Zulauf vem ocupando o cargo de Secretário do Verde do município de São Paulo nos governos de Paulo Maluf e Celso Pitta construtivamente, ambos do Partido Progressista Brasileiro.

<sup>59</sup> Também um dos pontos marcantes da período de governo de Casildo Maldaner, após a morte de Pedro Ivo Campos, foi a criação da Companhia de Polícia de Proteção Ambiental, em 23 de julho de 1990.

<sup>60</sup> CAETANO, Jucélia C. “Mata Atlântica - realidade e perspectivas”. In. *Meio Ambiente e Segurança Pública. Anais*. Florianópolis, 1992. p. 113.

continuidade ao longo de vários governos, ou por sua vez não é uma garantia da efetividade dos mesmos. Contraditoriamente, a inexistência de uma estrutura laboratorial e de recursos humanos habilitados têm comprometido a utilização eficaz desses recursos e em alguns casos sendo mesmo a razão da devolução de parcelas consideráveis desses recursos aos agentes financiadores internacionais.<sup>61</sup> Este é mais um efeito colateral da debilidade institucional da política ambiental catarinense.

Na FATMA, a ação mais importante na curta passagem de Jucelia Cardoso foi a conquista de uma sede própria e única para a FATMA, deixando de estar espalhada em cinco imóveis alugados até essa data.<sup>62</sup> Em sua curta passagem pela direção da FATMA, Jucélia Cardoso deu continuidade aos projetos anteriores, porém de forma menos agressiva.

Uma retração na política ambiental ficou mais evidente no governo de Wilson Kleinunbing (1991-1995), marcando a volta de lideranças conservadoras/oligarquicas ao poder estadual. Neste governo a FATMA foi um órgão menor da Secretaria de Tecnologia, Energia e Meio Ambiente, controlada principalmente por políticos tradicionais. Esta situação foi também demonstrada nas premissas neoliberais e na perda de importância dos problemas ambientais assinalados no novo plano de governo. Embora formalmente se mantivessem os programas de controle da poluição implantados na gestão anterior, colhendo seus dividendos políticos, suspendendo-se temporariamente as audiências de avaliações públicas, desmobilizando assim as demandas existentes, eliminou-se os vínculos com os movimentos ambientais através do esvaziamento do Programa de Fiscais Voluntários. A ocorrência de diversas crises da política ambiental nesse governo pode ser sentida no fato de terem passado pela FATMA cinco superintendentes em quatro anos. Assim sendo, parece possível afirmar que nesse governo houve um agravamento das condições de debilidade institucional da FATMA, aproximando-se mesmo dos períodos pré-Zulauf/Ortiz.

O período aqui estudado ilustrou as nuances e conflitos das tentativas de superação da debilidade institucional da política ambiental. Nenhuma outra gestão conseguiu ampliar tanto o espaço de poder dessa política, mesmo que sob bases frágeis, despertando uma reação correspondente de interesses diversos.

Não obstante, a política ambiental tenha gozado de legitimidade em demasia neste governo, em função das inovações na abordagem dos problemas ambientais, dos espaços participativos criados e das alianças com movimentos sociais com baixa expressão política, estes foram possíveis mais pelas orientações estratégicas dos dirigentes do que por pressões de demandas sociais.

O contexto democratizante, a sinalização do mercado para o controle ambiental e a percepção mais generalizada sobre o ambientalismo no estado formaram o palco para as estratégias dos gestores que vieram de fora do estado. O prestígio e competência técnica desses dirigentes “externos” e a formação de um “staff”, a priorização e racionalização do controle da poluição industrial no emaranhado de atribuições

---

<sup>61</sup> Vladimir Ortiz. Entrev. Op. cit.

<sup>62</sup> A conquista de uma sede própria, segundo Jucélia Cardoso, foi possível porque ela e os funcionários da FATMA a “invadiram” para se evitar que a mesma fosse ocupada pela Secretaria de Segurança Pública. O Governador Pedro Ivo Campos havia prometido antes de falecer o local, mas a posse não estava garantida. Entrevista em 21 de dez. 1997.

da FATMA, e as alianças com setores sociais de “fora” do Estado contribuíram para sua relativa autonomia. Este curto período de autonomia da gestão de Zulauf e Ortiz fizeram, de certa forma, o governo refém de suas próprias contradições.

A autonomia característica de um período mais agressivo da política ambiental catarinense foi vista como “indevida” no contexto estatal. Ela esbarrava em um quadro de restrições formado por disputas interburocráticas, político-partidárias, econômicas, eleitorais e pessoais/profissionais. Na verdade esta autonomia não poderia se sustentar, mantidas as condições estruturais básicas de recursos de poder da FATMA. As inovações do contexto só fizeram com que uma certa autonomia política transcendesse a sua capacidade real de poder, tanto é que não se manteve até o final do governo e agravou-se nas gestões seguintes.

Em termos reais, no entanto, esta autonomia teve mais um efeito ilusório do que efetivo. Os resultados pontuais, com no Vale do Rio do Peixe, tendem assim, a ser super valorizados, e enganosamente estendidos ao conjunto de políticas ambientais do Estado como infundáveis fontes de legitimidade na amenização das crises institucionais. Portanto, mesmo que se tenha aperfeiçoado os instrumentos da tecnocracia ambiental, eles dificilmente reverteriam a crise ambiental no estado. Contudo, aperfeiçoaram a capacidade de gestão dessa crise no contexto de uma sociedade autoritária e capitalista, acentuando o caráter negativo da política ambiental.

## **CAPÍTULO 8**

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

#### **EM BUSCA DE UMA SÍNTESE DA DEBILIDADE INSTITUCIONAL DA POLÍTICA AMBIENTAL EM SANTA CATARINA**

O aparato da política ambiental catarinense, apesar das diversas transformações pelas quais passou, não conseguiu afirmar-se institucionalmente para cumprir suas atribuições formais, embora tenha se mostrado indispensável aos governos. Para compreender esta questão utilizou-se a idéia de debilidade institucional, descrevendo os principais fatores constituintes desta análise, principalmente, da trajetória da FATMA no período de 1975 a 1991.

O que se pretende nesta seção é sintetizar em blocos analíticos aqueles fatores que constituíram, organicamente, a debilidade institucional da política ambiental catarinense. Assim, esta síntese foi dividida dois blocos de fatores: 1) os fatores relacionados à formação e representação de interesses das lógicas de poder dominantes no aparato institucional do meio ambiente e 2) os fatores relacionados à gestão de uma crise institucional deste aparato.

O primeiro bloco traz como fatores que implicaram na debilidade institucional da política ambiental duas lógicas de poder constituídas historicamente, e que embora distintas em sua formas de gestão, tinham em comum o fato de terem como condição para realizarem seus interesses a debilidade institucional dessa política. O resgate histórico da formação da sociedade catarinense permitiu que se distinguisse a vigência de duas lógicas articuladas na regulação estatal do uso dos recursos naturais no estado: uma de caráter político, relacionada a uma estrutura de poder e cultura política autoritária/oligárquica, e outra de caráter econômico, vinculada à lógica de acumulação capitalista e a prática tecnocrática, ambas socialmente excludentes.

A coexistência destas lógicas engendraram um padrão estatal de intervenção na gestão de recursos naturais formado por duas funções divergentes, uma positiva, e uma negativa, uma para permitir e outra para controlar, ambas, porém, tendo em comum a finalidade de garantir a oferta de recursos naturais necessárias à atividade econômica em expansão. Os conflitos do Contestado e a dizimação indígena deixaram claro a quem se protegia e para quem se controlava e reprimia.

Embora nunca tenha alcançado resultados significativos, a atribuição de controlar os excessos na apropriação privada dos recursos naturais, esteve recorrentemente presente entre as funções dos governos catarinenses. A FATMA foi a principal herdeira das contradições que envolvem o padrão de apropriação

de recursos naturais estabelecido no estado, na medida que passou a abrigá-las e geri-las. Para tanto incorporou uma atribuição “sub-institucional”: especializar-se em administrar negativamente tais contradições através de um rol variado de ações estratégicas que pressupõe e reproduzem sua debilidade.

Pode-se distinguir dois momentos no período de análise quanto à forma como se negou a política ambiental, tomando-se como referência a política de controle da poluição. No período de 1975 a 1983, simplesmente não se fez coisa alguma, a não ser ações simbólicas, reflexo da unidade política e econômica existente em torno do PDS e do grupo oligárquico Konder/Bornhausen. O brando e acadêmico conservacionismo, com limites, foi a melhor e suficiente resposta para um período em que eclodiu a crise ambiental no estado. No segundo período, 1983 a 1991, mudanças ocorreram em resposta às demandas represadas no período anterior, embaladas pelo novo contexto democrático. A maior exposição dos governadores à força do voto e a crescente “conscientização ambiental”, tornaram necessária e possível a implementação de novos instrumentos, como o licenciamento ambiental e a concessão do poder de polícia à FATMA. Naturalmente, como atestam os poucos resultados, essas ações nunca tiveram muito fôlego.

As duas lógicas de poder dominantes em Santa Catarina imprimiram no aparato público do meio ambiente, principalmente, após 1979, uma identidade negativa, como continuidade do tratamento histórico, dada a regulação da uso desigual dos recursos naturais. Configurou-se, assim, o lugar da FATMA na relação de forças políticas e econômicas catarinenses. Por um lado, enquanto uma política potencialmente ameaçadora ao normal funcionamento da atividade econômica, ela não poderia entrar em ação. Por outro lado, garantida a condição anterior, uma gestão racional da instituição no sentido tecnocrático foi dispensável e até impossível para se produzir respostas adequadas ao meio social. Desta forma, uma infinidade de interesses, dentre os quais, personalistas, corporativos, patrimoniais e clientelistas, passaram a realizar-se na FATMA. O formato jurídico de “fundação” mostrou-se ao longo dos tempos ser a estrutura mais permeável a esses interesses.

Ao prevalecerem sobre a orientação do aparato ambiental, as lógicas do poder político e econômico definiram várias feições assumidas pelo aparato institucional do meio ambiente, dando uma especificidade para sua debilidade.

Como primeiro fator, para a lógica da estrutura de poder político catarinense a questão ambiental nunca pôde ser um ingrediente ativo do projeto político de suas elites, necessitando ser mantido na marginalidade do processo político. Sua inserção na agenda política, só pôde acontecer, em geral, de maneira restrita, por injunções externas, em virtude de acidentes ambientais localizados, e por influência dos atributos pessoais de seus membros e de seus “protegidos”, o caso de Raulino Reitz e, de certa forma, de Fritz Müller. Foi assim que a SETMA e a FATMA não foram criadas em resposta a demandas consistentes, mas resultaram de uma “antecipação” autoritária e legitimadora, com forte influência de personalista de Antonio Carlos Konder Reis. Da mesma forma, mas no sentido contrário, a FATMA perde importância no contexto estatal no governo de seu primo Jorge Konder Bornhausen, que não compartilhava do mesmo gosto pela “Natureza”. Mostra isso, utilizando a FATMA para fins patrimoniais/clientelistas,

substituindo a gestão de inclinação tecnocrática do órgão, empossada e protegida dos interesses “políticos” por Konder Reis até o final de seu governo.

A integração da política ambiental à estrutura de poder tradicional catarinense pode ser entendida em boa medida pelo seu valor a uma diversa ordem de interesses, sendo o principal deles, o eleitorado. Diversos interesses coexistiram em relativa harmonia, assinalando uma integração específica da FATMA à estrutura de poder catarinense. As injunções externas, os personalismos, o corporativismo, o tecnocratismo, os projetos individuais ou de pequenos grupos “românticos” de um incipiente núcleo técnico, o setor privado dependente de uma relativa pressão do Estado para vender seus produtos e serviços “verdes”, relações patrimoniais, clientelistas e político-eleitorais, foram os mais destacados interesses que contribuíram para moldar uma identidade institucional negativa na política ambiental catarinense. A realização desse feixe de interesses em diferentes graus e em detrimento dos objetivos formais da política ambiental caracteriza, de forma quase ideal, o engolfamento institucional da FATMA, fenômeno também comum ao Serviço de Proteção do Índio - SPI e depois à FUNAI, ao Serviço Florestal e à SEMA, etc.

Na esfera das relações político-eleitorais a política ambiental, principalmente, através da FATMA, desempenhou um papel secundário porque considerada uma área de baixo “capital político” em barganhas que se exacerbaram com a volta das eleições para governador em 1982. Embora não tenham deixado de ser negociadas na maioria das vezes, as prebendas do aparato do meio ambiente não tinham grande procura nas alianças ocasionais ou nas barganhas eleitorais. Isso se dava por sua baixa posição no aparelho estatal, haja visto seu pequeno orçamento, baixo *status* político institucional e o alto nível de conflito que permeia a política ambiental. Isso confirma a tese de sua negatividade, pois tudo indica que angariava-se mais votos e apoio de setores expressivos da sociedade através dessa política com sua inatividade, como demonstraram as tentativas fracassadas que buscaram o contrário, a exemplo de Werner Zulauf em 1987, e de certa forma, de Eduardo Santos Lins em 1982.

Estas variações de interesses só comprovam que a realização dos mesmos têm em comum o fato de negar o caráter público do órgão, traço maior da debilidade institucional, e também, no caso da política ambiental, essencial para atender uma outra lógica dominante e superior na sociedade catarinense, que é a acumulação econômica privada.

O segundo fator deste bloco, determinante da debilidade institucional, refere-se aos constrangimentos estruturais da economia capitalista à política ambiental. Desde a criação da FATMA sempre existiu uma precaução com o uso do seu poder coercitivo sobre as atividades econômicas, transformado-se, esta, numa espécie de imperativo administrativo do órgão. O controle do poder de coerção da FATMA, em especial, aos grandes grupos industriais, tem se dado tanto pela ameaça que estes representam para os níveis de lucro dessas como pelas repercussões políticas entre os diferentes segmentos sociais. Portanto, ao não poder impor de forma generalizada às unidades econômicas gastos “desnecessários”, e em alguns casos, inviabilizantes de suas atividades, coube ao Estado administrar os conflitos de tal contradição da apropriação privada dos recursos naturais. Especificamente, na etapa

produtiva, o controle social dos meios de produção é indispensável para a proteção ambiental, o que implicaria na intervenção ativa do Estado no processo produtivo. Isto contrariaria um dos determinantes funcionais do Estado Capitalista.

A não repressão dos capitais, não criando obstáculos à valorização dos mesmos, foi o ponto de equilíbrio funcional de quase todos interesses articulados e que contribuíram à debilidade institucional da FATMA, não obstante as sinalizações em contrário, necessárias à conquista do consenso para atender a alguma injunção externa ou aos “excessos” de algum projeto autônomo.

Os limites estruturais encontrados pela política ambiental refletiram-se antes de mais nada nas relações intraburocráticas, uma vez que a afirmação de suas atribuições entrava em choque com interesses políticos e econômicos representado em outras unidades burocráticas do Estado, também com atribuições que envolviam a gestão direta de recursos naturais. As derrotas nas disputas por recursos e espaço dos órgãos ambientais expressaram uma forma específica de inserção no aparelho do Estado, que se destacou também pelo isolamento, constantes mudanças em suas vinculações a órgãos da administração direta.

O aparato do meio ambiente, em quase todos os governos, ocupou uma posição subalterna e isolada na estrutura administrativa estadual conforme demonstraram os planos de governo. Portando-se como um órgão à deriva quase permanentemente, um maior ou menor espaço de poder da FATMA, dentro de restritos parâmetros, quase sempre foi dependente de injunções externas, da sensibilidade dos governantes e das características transitórias de seus dirigentes. A respeito especificamente do controle do poder coercitivo da FATMA sobre as indústrias, pode-se concluir que o mesmo se deu sobretudo, de duas formas.

Em primeiro lugar, o controle sobre a política ambiental deu-se com a inviabilização de possíveis espaços de confronto com demandas adversas e de decisão pública como o CETMA, e a concentração do poder decisório no governador e no dirigente da FATMA, indicado por ele. Em diversos momentos a FATMA foi supervisionada por empresários poluidores que ocupavam espaços estratégicos na estrutura estatal para suas respectivas empresas e setores. A grande rotação e a dificuldade em encontrar o dirigente “certo” ou que aceite o cargo, atestam o elevado o excesso de atribuições complexas e o volume de conflitos que estouram na instituição. Nesse sentido, conclui-se que para o recrutamento de dirigentes de um órgão ambiental como a FATMA, não exige como requisito apenas a competência técnica, mas, em maior medida, uma habilidade retórica, afinidade política e cumplicidade com o governo de plantão para enfrentar o desafio de “tocar” um órgão de “fachada”.

Uma outra forma de manter o órgão na “linha” foi o controle sobre seus recursos de poder. Mesmo obscurecido pela providencial e controvertida figura jurídica de fundação, o governo do estado foi o principal mantenedor da FATMA, que em termos financeiros, humanos e materiais, por quase todo período de análise, dispôs basicamente de recursos incertos necessários, apenas, para não fechar o órgão. Contando, ainda, com recursos externos e próprios, ao longo dos governos, foram mantidas atribuições mínimas, precariamente executadas.

Deve-se relativizar a impressão de uma certa incompetência generalizada do quadro técnico da estrutura institucional do meio ambiente catarinense, isto seria descrição simplista do problema das razões da falta de efetividade da política ambiental. Contudo, indo além, um certo déficit geral do quadro técnico para lidar com os problemas ambientais demonstrou ser apenas uma das faces, talvez a mais saliente, de uma estrutura contraditória de dominação. Isto pode ser ilustrado nos conflitos internos à FATMA, que condicionaram os limites às iniciativas com maior fundamento técnico de funcionários ou mesmo de unidades isoladas na FATMA, tidos como “românticos” e “ameaças”. Apesar da existência de um determinado potencial técnico na instituição assumir um sentido restrito e marginal, este, ao mesmo tempo, é fundamental para a condução política das ações governamentais, já que um certo revestimento é indispensável para legitimar e instrumentalizar a gestão dos conflitos sociais inerentes à política ambiental.

No segundo bloco desta síntese estão agrupados aqueles fatores voltados para a gestão da crise institucional da política ambiental catarinense, principal condição da continuidade de sua debilidade. Esses fatores foram de duas ordens, os quais, aliados, contribuíram para diminuir o impacto de demandas ambientais sobre o governo e a opinião pública, quais sejam: 1) as ações estratégicas do governo, executadas sobretudo, através da FATMA, e 2) os condicionantes da estrutura sócio-ambiental de Santa Catarina.

Nas sucessivas reestruturações do aparato institucional do meio ambiente estadual prevaleceu a premissa de ser este um espaço onde as decisões se especializaram basicamente em gerar “não-políticas”, o que permite afirmar que se criou, no decorrer do tempo, um aprimorado sistema de não-decisões. Com o passar dos anos, a FATMA passou a ser um depositário de políticas com um alto potencial de conflito, com problemas que só podiam ser resolvidos através de um desarticulado varejo, melhor e única estratégia para atender a uma infinidade de conflitos que a sobrecarregava.

Desta forma, os problemas ambientais com a maior probabilidade de receberem alguma resposta foram aqueles percebidos como ameaças, tanto às pretensões políticas dos ocupantes do governo, como às suas bases de apoio no sistema econômico. O crescimento da importância dos problemas ambientais junto à opinião pública evitou a extinção da FATMA, assinalando que o governo não poderia mais deixar de ter um órgão para dar “satisfação”. Porém, a atuação do Estado em Santa Catarina revelou não ter apenas essa função figurativa, mas uma função ativa na gestão de uma crise ambiental e institucional da política ambiental.

Cabe frisar que muito embora nesse estudo tenha se enfatizado a ação das instituições estatais do poder executivo, não se deve ter dúvida quanto à existência, em geral, dos mesmos limites na gestão dos conflitos ambientais em outras unidades dos poderes judiciário e legislativo. Quanto à impossibilidade “sistêmica” para os problemas ambientais serem tratados efetivamente em sociedades capitalistas, outro ponto a se considerar é o papel de outras formas poder socialmente relevantes, como a mídia. A abordagem seletiva e o enfoque sensacionalista e “romântico” dos problemas ambientais nos meios de comunicação de maior repercussão, em que pese o seu grande poder de denúncia e de socialização destes problemas, reflete o



caráter autoritário, elitista e concentrador da concessão desses meios no país e em Santa Catarina. Essa rede de entraves, só confirma a tese, segundo a qual, a absorção de princípios ecológicos com certa centralidade pelo universo capitalista só é possível parcial e seletivamente, dependendo, antes de mais nada, de sua assimilação pelas regras do jogo de mercado e, portanto, não, somente, de uma decisão tomada na esfera estatal.

Ao administrar seu poder de coerção, reprimindo em níveis suportáveis a atividade econômica, a FATMA conquistou seu principal quinhão de aceitação social. Para os “poderosos” - como definiu Eduardo Santos Lins - representantes dos setores político e econômico catarinenses, ilegítimo e desestabilizador para os governos, era aplicar a legislação ambiental universalmente. Entretanto, sua legitimidade dependia ainda de outras demandas fragmentadas pelo interior do estado. Estas, não podendo ser atendidas satisfatoriamente, foram objeto de um conjunto de medidas colocadas em ação com a finalidade de contrabalançar o profundo desgaste de legitimidade do órgão. É nesse sentido que a quase totalidade das políticas ambientais prestaram-se a sustentar uma imagem mínima, definida política e quotidianamente no calor dos conflitos.

Uma primeira forma de “não-decisão” observou-se na política de controle da poluição industrial. As pressões sobre o governo estadual, movidas pela abertura política e pela constatação, por parte da opinião pública, de uma crise ambiental no estado levaram, a um novo estágio do processo de “não-decisão” com a operacionalização dos sistemas de licenciamento e de penalidades. Na evolução desses sistemas, várias estratégias preventivas foram se forjando para equacionar os conflitos com os setores produtivos suscitados pela legislação. A partir de então, forjou-se uma desfiguração particular da legislação ambiental em resposta a flexibilização necessária na adequação política ambiental ao meio sócio-político, para atender, simultaneamente, a critérios de ação sócio-ambientais como: a precariedade de recursos de poder da FATMA, os problemas intrínsecos à avaliação ambiental e as particularidades, mediações políticas e os conflitos de interesses na apropriação social dos recursos naturais.

Uma segunda forma de “não-decisão”, que também funcionou como uma forma estratégica de reduzir preventivamente as pressões sobre a FATMA, o governo e o setor produtivo, foi o controle na produção de informações técnicas para não suprir e motivar ações insurgentes de setores sociais. Isto se deu, principalmente, com as obstruções persistentes à formação de estruturas laboratoriais e de fiscalização satisfatórias, e na inexistência de redes de monitoramento em importantes mananciais contaminados. Não só o conhecimento da lei enquanto privilégio de especialistas estatais, como a postergação no atendimento de denúncias, em muitos casos, providencial, para a dissimulação de evidências de agressão ambiental por conta de reações naturais em períodos de tempo relativamente conhecidos, contribuíram significativamente para inviabilizar a produção, ou produzir percepções distorcidas ou irreais nas avaliações dos riscos ambientais.

Essas situações são resultados, e alicerçam, “não-decisões”. Estas, ao construírem “não-realidades”, postergam decisões mais incisivas até crises ou “acidentes” que, em seus efeitos, exigem

intervenções emergenciais por alterarem drasticamente relações sociais consolidadas, a exemplo do que ocorreu no Sistema Lagunar na Região Sul de Santa Catarina durante o Governo de Esperidião Amin.

Uma terceira maneira de descarregar as demandas sobre o Estado foi a atuação, no mesmo espaço territorial, de agências municipais, estaduais e federais, através de diversos órgãos destas mesmas instâncias. As constantes mudanças na divisão de atribuições entre essas instâncias e no interior delas, têm gerado superposições de funções, as quais, na prática, complicam a identificação da instituição responsável pelo encaminhamento de determinado problema. Assim, dilui-se a responsabilidade pela ação estatal, desmotiva e obstrui-se, as pressões de uma parcela das demandas sobre os órgãos ambientais.

Por último, na redução preventiva do impacto dos conflitos ambientais, a FATMA canalizou conflitos potenciais ou reais de diversas formas. O recebimento de reclamações por telefone, a ampliação de espaço institucionais desarticulados, no Governo Amin, sobretudo, em resposta a demandas específicas e casuística, e também nesse governo, os casos dos seminários organizados em localidades com conflitos manifestos ilustram a ocorrência de tal ação estratégica. No governo Bornhausen esses instrumentos foram usados através dos COMDEMAS na institucionalização das ações municipais, na aprovação da legislação ambiental em 1980, e de certa forma, na criação dos escritórios regionais da FATMA. Os Programas de Controle Recuperação e Preservação das Bacias Hidrográficas implementados no governo de Pedro Ivo Campos, até hoje vigentes, ao criarem espaço para a participação e propostas integradoras de áreas afins, são os melhores exemplos da forma mais sofisticada e atual da tentativa de canalizar conflitos ambientais em Santa Catarina. A sistemática dos relatórios e estudos de impacto ambiental também podem ser enquadrados nesse caso.

Um segundo tipo de medidas institucionais relacionadas às ações estratégicas voltaram-se para produção de legitimidade da política ambiental estadual. A conquista de legitimidade para o setor ambiental do estado catarinense esteve relacionada a uma relativa habilidade do Estado para responder à crise ambiental, habilidade essa, definida em grande parte pelo perfil dos dirigentes, pelo contexto político, e pelo tipo de conflito. A perpetuação da FATMA, nas condições precárias descritas acima, é em si uma resposta dinâmica que tem satisfeito minimamente as performances dos governos em seus testes de legitimidade, uma condição a qual estão expostos todos os governos dependentes da conquista do consenso para o sucesso político. Nenhum dos governos correu risco de credibilidade por não ter uma política conseqüente pela, geralmente baixa, expressão política das demandas ambientais.

Em primeiro lugar, o deslocamento de conflitos ou crises pode ser comprovado na infinidade de programas e campanhas do Governo Estadual através da FATMA ou não. Estes programas, geralmente fazendo uso de apelos “científicos” ou emocionais, promoviam a despolitização de temas como o controle da poluição industrial, tomando gerais e difusas suas causas e “anônimos” seus responsáveis. Desta forma, faz sentido a orientação comum às políticas ambientais de desenvolver uma prática fundada na socialização dos riscos e custos da degradação e extinção dos recursos naturais. Tais ações aconteceram em Santa Catarina, por um lado, através da imposição de uma forma específica de violência na degeneração física e

psicológica de trabalhadores e da população exposta às “externalidades negativas” e, por outro, pelos gastos orçamentários em saúde pública, na recuperação de recursos degradados ou no enfrentamento de efeitos dos desequilíbrios ecológicos, como, sobretudo, as enchentes e as estiagens.

O deslocamento de conflitos como estratégia preventiva aos desgastes de legitimidade da FATMA, pode ser identificado no conjunto de ações iniciadas no Governo Bornhausen em resposta à primeira crise institucional da FATMA. Estas ações, que tornaram-se indispensáveis nas gestões seguintes, resumiram-se à aprovação da legislação ambiental, campanhas de publicidade, criação de novas áreas de preservação propostas por Raulino Reitz e concessões de prêmios e títulos ecológicos como o “Prêmio Fritz Müller”, com a finalidade, entre outras, de compensar o desgaste recorrente da política ambiental.

Sobre esse aspecto, foi possível identificar a existência de um mais ou menos estipulado “calendário de reposição de legitimidade”, datas reservadas estrategicamente para surtir maior impacto na opinião pública. Para conseguir tal efeito estas datas têm se concentrado na Semana Nacional do Meio Ambiente, no mês de junho, quando são editadas medidas com forte caráter simbólico, a exemplo do lançamento de programas, decretos, plantação e distribuição de mudas de árvore. Em anos eleitorais, observou-se, igualmente, significativos acréscimos nos repasses orçamentários à FATMA, o que comprova a existência de um calendário adicional.

Em segundo lugar, possíveis situações de crise ambiental foram amenizadas em seus efeitos conflituosos para as populações locais, com a transferência de responsabilidades para outras unidades estatais, cujas soluções alternativas gozavam de maior aceitação (menos conflitos) e detinham um maior capacidade de ação do que FATMA. Foi emblemática a atuação da CASAN, no caso da contaminação de mananciais, que se encarrega de resolver tais crises ou tendência de crises com menores níveis de conflitos através de processo de tratamento ou mudança de local de captação de água potável. Outras soluções “técnicas” que não fujam aos parâmetros científico-ideológico e epistemológicos compatíveis com uma estrutura de poder autoritária, são soluções convencionais como a dragagem de rios e a construção de barragens. O PLADE e os programas de controle da poluição da FATMA também podem ser incluídos nessa modalidade de soluções. É ainda importante frisar a ocorrência do deslocamento de responsabilidades para a esfera municipal, o que foi mais freqüente no caso de grandes municípios, como o de Blumenau.

O último conjunto de fatores desse bloco, trata dos condicionantes sócio estruturais e naturais da debilidade institucional. Como era de se esperar, os constrangimentos estruturais de uma economia de mercado não subordina apenas o Estado à lógica capitalista mas a quase toda a coletividade. No seu limite, as populações de municípios dependentes da economia local atingidas por algum tipo de contaminação tendem a não aprovar uma ação mais enérgica do Estado no controle da poluição. Em geral, foi menos desgastante aos os governos estudados resolverem crises pontuais e usarem medidas simbólicas - e portanto, implicando na debilidade dessas instituições - do que produzir resultados mais eficazes na política ambiental. Esta situação se agrava em regiões de países subdesenvolvidos como Santa Catarina, onde condições de violência cumulativas tende a levar a maioria da população a banalizar os riscos ambientais

“informados” ou reais. Seja pela incerteza ou desconhecimento, os problemas ambientais tornaram-se “menores” para a população quando comparados às ameaças, imediatas e concretas à existência. Deve-se considerar ainda para o período analisado a contribuição das crises econômica, fiscal e do Estado no Brasil, com desinvestimentos nas áreas sociais, para que os problemas ambientais não ascendessem na escala de prioridades da sociedade no embate com Estado.

Aqui, não devem ser ignorados, da mesma forma, a influência de elementos do universo cultural e ideológico da sociedade catarinense para a restrita importância da problemática ambiental no cotidiano de sua população. Reiteradamente enaltecidos pelas elites catarinenses, e mais claramente identificados em regiões industrializadas do estado de colonização germânica, os traços culturais “schumpeterianos” do empresário catarinense, a predominância de uma certa ideologia “privatista” que sustenta a ascensão individual por meio da pequena propriedade, bem como, as relações paternalistas entre patrões e operários, são algumas determinantes da impossibilidade da generalização da preocupação ambiental, enfim, da assunção de seu caráter público. Esta condição cultural geral, de resto, coerente com os modos de produção e consumo capitalista, e, como tal, contraditória, exige e produz a desmobilização e fragilidade dos movimentos sociais no interior de um sistema político historicamente autoritário.

Finalmente, associados aos fatores culturais, resta registrar os efeitos dos condicionantes naturais do estado para a baixa institucionalidade da política ambiental, cujas considerações carecem, ainda, de um maior aprofundamento.

É possível afirmar que a estrutura geoeconômica e hidrográfica formada por bacias independentes teve efeitos sobre o nível de manifestação de conflitos pelos menos de duas formas. Primeiro, isto se deu porque em regra, mesmo no caso dos instáveis e desarticulados movimentos organizados, suas reivindicações mais incisivas se prendiam a problemas locais ou regionais. Segundo, a particularidade e grande variedade de cada problema ambiental e de suas causas permitiria que as crises ambientais em Santa Catarina manifestassem-se em épocas e locais diferentes, possibilitando a gestão das mesmas com uma estrutura deficitária, não sem um certo grau de desgaste. Além disso, a especificidade da rede hidrográfica catarinense garante maiores opções na busca de alternativas às crises de abastecimento de água ocasionadas pela contaminação de mananciais, levando a crer que seria muito improvável a ocorrência de uma crise ambiental generalizada no estado por esta razão.

A debilidade institucional da política ambiental em Santa Catarina não chegou a ser um grande problema para o sistema político e de certa forma para o sistema social. Não obstante toda violência inerente aos problemas ambientais, a debilidade do aparato público estadual do meio ambiente foi uma condição necessária, e, nos limites da sociedade em questão, uma solução possível aos problemas originados na contradição de um padrão histórico e autoritário de apropriação dos recursos naturais. Ao Estado, então, em resposta às pressões dispersas e difusas, coube usar um repertório de medidas que, ao mesmo tempo afirmam e negam uma política para o meio ambiente, garantindo com isso uma precária

legitimidade. Visto assim, pode-se defender que a FATMA, e a política ambiental estadual, vêm alcançando um relativo sucesso em suas funções latentes.

Os avanços no sentido de democratizar a gestão pública dos recursos naturais em Santa Catarina parecem ter que enfrentar obstáculos aparentemente intransponíveis nos limites do quadro que se esboçou. Não causa admiração tanta descrença na ação do Estado e o crescente fascínio pela eficiência seletiva do mercado. Porém, todas os limites da tal gestão democrática, em nada diminuem o risco real apresentado pelos problemas ambientais, antes os agravam. Negar ou desconhecer o risco, é, de alguma forma, aceitar a proposta dos interesses materializados no Estado de se conviver com um “envenenamento em câmera lenta” a espera de uma nova catástrofe para se fazer “alguma coisa”.

A radicalidade que a análise ecológica pode alcançar na denúncia dos riscos ambientais impostos pelas lógicas de mercado e autoritária e das ações estratégicas que permeiam as “políticas ambientais”, parece ser a melhor forma para enfrentar as conseqüências de um “fracasso necessário”, senão a única nos marcos da atual sociedade. Foi nesse sentido que esse trabalho pretendeu dar a sua contribuição.

## BIBLIOGRAFIA

- ABREU, A. Panorama da economia catarinense. **Ensaio sobre Economia Catarinense**, Florianópolis: EDEME, 1970.
- ABREU, Marcelo de Paiva (org.) **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- AGUIAR, I. **As eleições de 1982 para governador em Santa Catarina - tática e estratégias das elites no confronto com as oposições**. Dissertação de Mestrado: UFSC. Florianópolis, 1991.
- ALVES, Alda J. **O planejamento de pesquisas qualitativas em educação**. *Caderno de Pesquisa*. São Paulo, mai. 1991.
- ALVES, Vicente. R. **A efetividade na gestão do meio ambiente: o caso do Município de Florianópolis**. Dissertação de Mestrado: UFSC. 1995. *Anais 12 Congresso brasileiro de engenharia sanitária e ambiental*. v. 2. Florianópolis, 1983.
- ANDREOLI, C. V. Principais resultados da política ambiental brasileira: o setor público. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro. 26 (4) out./dez. 1992.
- ARNT, Ricardo A. SCHWARTZMAN, S. **O Artificio Orgânico. Transição na Amazônia e Ambientalismo (1985-1990)**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.
- ASSIS, **Meio Ambiente e Políticas Públicas**. Trabalho apresentado à Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias no Evento "Diretrizes de Ação para o Meio Ambiente do Brasil", mimeo. 1992.
- BADESC. **Relatórios de Atividades de 1986, 1988 e 1989**. Florianópolis.
- BARRETO, J. **Empresas privadas com recursos públicos. O significado de pensar**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1981.
- BINOTTO, Gelson A. **O estado e a política habitacional: um estudo na região conurbada de Florianópolis no período de 1964 a 1992**. Dissertação de Mestrado. UFSC, Florianópolis. 1994.
- BORBA, Julian e SEIBEL, Emi J. **Participação Política e Democratização do Estado: Reflexões a partir da Experiência Brasileira**. Mimeo, 1998.
- BRASIL. IBGE / Departamento Estadual de Estatística / Estado de Santa Catarina. **A economia catarinense. Separata de Cultura política**, ano II, n° 16, 1942.
- BRASIL. Presidência da República. **Projeto do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**. Brasília - 1974.
- BUSTAMANTE, Maria. I. e TORRES, Santiago. **Elementos para uma política ambiental eficaz**. *Revista de la CEPAL*. N° 41, ago. 1990.
- CABRAL, Osvaldo C. **História de Santa Catarina**. Florianópolis: Ed. Lunardelli, 1987.

- CAETANO, Jucélia C. "Mata Atlântica - realidade e perspectivas". **Meio Ambiente e Segurança Pública**. Anais. Florianópolis, 1992.
- CAMPOS, Nazareno José de. **Terras comunais e pequena produção açoriana na ilha de Santa Catarina**. Florianópolis: FCC Editora / Editora da UFSC, 1991.
- CARREIRÃO, Yan de Souza. **Eleições e sistema partidário em Santa Catarina (1945-1979)**. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1990.
- CARVALHO, Paulo G. M. **Meio ambiente e políticas públicas: a atuação da FEEMA no controle da poluição industrial**. Dissertação de Mestrado, UNICAMP. Campinas, 1987.
- CAUBET, C. G. (Org.) **O Tribunal da Água: casos e descasos**. Florianópolis, : Imprensa Universitária da UFSC, 1994.
- CEBRAE. **Diagnóstico da indústria de papel e papelão de Santa Catarina**. Florianópolis, 1981.
- CETESB. **GLOBO '90 - Perfis Ambientais**. São Paulo, 1990.
- COELHO, M. C. N. (e outros). A política ambiental e o desenvolvimento econômico, científico e tecnológico. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, out./dez. 1984
- COSTA, Rogério S. **Sistema financeiro público estadual: a trajetória da CODESC. (poder, espaço público e ciclo institucional)**. Dissertação de Mestrado. UFSC. Florianópolis. 1998.
- CUNHA, Idaulo J. **O Salto da indústria catarinense: um exemplo para o Brasil**. Florianópolis: Paralelo 27, 1992.
- DE MARCO, Benhur. **O controle da mídia: elites e a radiodifusão em Santa Catarina**. Dissertação de Mestrado: UFSC. Florianópolis, 1991.
- DYNAMIS - Revista Tecno-Científica. Universidade Regional de Blumenau. Vol. 2,n. 8, jul-set 1994
- EDUARDO, Rosemari P. **A madeira em Santa Catarina - 1930-1972**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 1974.
- FATMA. **Relatório anual de 1977 e plano de ação de 1978**. Florianópolis, 1978.
- FATMA. **Especial de 15 anos**. Florianópolis, 1990.
- FATMA. **II Seminário de avaliação do desempenho da administração Estadual**. Florianópolis, 1981.
- FATMA. **Jornal de 15 anos**. Florianópolis, 1990.
- FATMA. **Plano de Ação e Metas - 1979-1982**. Florianópolis, 1979.
- FATMA. **Plano de Ação**. Florianópolis, 1976.
- FATMA. **Relatório Anual de Atividades**. Anos: 1977, 1978, 1979, 1980, 1981, 1982, 1983, 1984. Florianópolis.
- FATMA. **Relatório final do seminário interno de avaliação do desempenho**. Florianópolis, 1984.

- FATMA. **Relatório para os Futuros Titulares - 1983-1987**. Florianópolis. 1987.
- FATMA. **Santa Catarina - 92. Perfil Ambiental e Estratégias**. Florianópolis, 1991.
- FATMA/FEEMA. **Plano Diretor da Serra do Tabuleiro**. Florianópolis, 1976.
- FERREIRA FILHO, R. **Santa Catarina: quatro décadas de transformações estruturais. Análise Conjuntural de Santa Catarina**. Florianópolis, v. 3, n. 5, jan. /jun. de 1987.
- FERREIRA, Leila. F. C. **Estado e ecologia: novos dilemas e desafios (A política ambiental no Estado de São Paulo)**. Tese de Doutorado, UNICAMP. Campinas, 1992.
- FIESC. **Palavras de Celso Ramos, Presidente da Federação das Indústrias de Santa Catarina**. 1960.
- FOLLARI, Roberto. **Ecologia, Ecodesenvolvimento, Ecocídio, Eco... Cadernos Cedes - Educação Ambiental**. n. 29. Campinas: Papyrus, 1993.
- FRANK, B., SANGINETO, L. R., ADAMI, R. M. **Análise do programa de recuperação ambiental da bacia hidrográfica do Rio Itajaí-Açú**. In CAUBET, C. G. **O Tribunal da água: casos e descasos**. Florianópolis : Imprensa Universitária da UFSC, 1994.
- FRANK, B. **Enchentes, Planejamento e paisagem**. In CAUBET, C. G. **Manejo alternativo de recursos hídricos**. Florianópolis, 1994.
- FURTADO, M. B. **Síntese da economia brasileira**. 2 ed. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1981
- GAPLAN, SANTA CATARINA. **Resposta à Carta dos Catarinenses**. Florianópolis, 1987.
- GIESE, Bárbara. **A atuação política do empresariado catarinense dos ramos têxtil e agro-industrial: demandas e canais de influência**. UFSC, Dissertação de Mestrado, 1991.
- GOUVÊA, G. P. **Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil**. São Paulo: Paulicéia, 1994.
- GUATARI, Félix. **As três ecologias**. Marai C. Bitencurt. Campinas: Papyrus, 1995.
- GUIMARÃES CASTRO, Maria H. **Interesses, Organizações e Políticas Sociais**. In. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 31, 1991.
- GUIMARÃES, R. **Bureaucracy and ecopolitics in the Third World: environmental policy formation in Brazil**. *International Sociology*, 6(1), 1991.
- GUIMARÃES, R. **Ecologia e Política na Formação Social Brasileira**. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 2, 1988.
- HABERMAS, J. **A crise de legitimação no capitalismo tardio**. Trad. Vamireh Chacon. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1980.
- HAECKEL, Ernst, e SCHWARZER, P. **Dr. Fritz Müller - Desterro - Dois necrológios**. Blumenau, 1980.



- HAY, Colin. Environmental security and state legitimacy. *Capitalism, Nature, Socialism*. Vol. 5(1), march, 1994.
- HERCULANO, Selene C. Do desenvolvimento (in)suportável à sociedade feliz. In *Ecologia, ciência e política: participação social, interesses em jogo e luta de idéias no movimento ecológico* / coord. Miriam Goldemberg. Rio de Janeiro: Revan, 1992.
- IANNI, Octavio. *A luta pela Terra: história social da terra e da luta pela terra numa área da Amazônia*. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1979.
- LAGO, Paulo Fernando. *Gente da terra catarinense - desenvolvimento educação ambiental*. Florianópolis: Ed. UFSC / FCC Edições / Ed. Lunardelli / UDESC, 1988.
- LAGO, Paulo Fernando. *Santa Catarina: dimensões e perspectivas*. Florianópolis: Ed. UFSC, 1978.
- LEME, Paulo A. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1982.
- LENZI, C. Alberto Silveira. *Partidos e políticos de Santa Catarina*. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1983.
- LEPARGNEUR, H. *O Futuro dos índios no Brasil*. Trad. Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Homette, 1975.
- LINDBLON, Charles. *O Processo de Decisão Política*. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1981.
- MAGAJEWSKI, Flávio R. L. *Seletividade estrutural e a construção do sistema Único de saúde em Santa Catarina no período 1987-1990*. Dissertação de Mestrado. UFSC. Florianópolis. 1994.
- MARTINS, Humberto F. Uma análise dos Paradigmas de Administração Pública À Luz do Contexto do Estado Social. *Revista Parcerias Estratégicas*. N° 1, mai. 1996.
- MASSIGNAN, Soraya. *A política ambiental no Estado de Santa Catarina: 1975 a 1994*. Dissertação de Mestrado, UFSC. Florianópolis, 1995.
- MEDEIROS, J. B. *Economia e meio ambiente: A FATMA e o programa de despoluição do Rio do Peixe*. Monografia do Curso de Economia. UFSC. Florianópolis, 1991.
- MEIRELLES, H. L. *Direito Administrativo Brasileiro*. 14 ed. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 1989.
- MICHELIS, Ido L. *Uma crítica à economia política catarinense*. Dissertação de Mestrado, UFPB. Campina Grande, 1993.
- MONTIBELLER FILHO, Gilberto. *Industrialização e ecodesenvolvimento: contradições, possibilidade e limites em economia capitalista periférica - o Estado de Santa Catarina*. Dissertação de Mestrado, UFSC. Florianópolis, 1994.
- MÜLLER, Fritz. *Fatos e argumentos a favor de Darwin*. Tradução e apresentação de Hitoshi Namura. Florianópolis: Ed. Fundação Catarinense de Cultura; Rio de Janeiro: CPRM/DNPM, 1990.
- NEDER, R. T. *Regulação pública e o debate sobre sustentabilidade*. *Revista Brasileira de Administração Contemporânea*. Anais 19° ENANPAD. V. 1, n. 8, set. 1995.
- NUNES, E. O. *Tipos de capitalismo, instituições e ação social: notas para uma Sociologia Política do Brasil Contemporâneo*. In *DADOS*, vol. 28, n° 3. Rio de Janeiro: Iuperj, 1985.

- OFFE, Claus. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Trad. Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- OSZLAK, Políticas públicas e regimes políticos: reflexões a partir de algumas experiências latino-americanas. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro. 16(10): 17-60, jan/mar. 1982.
- PEREIRA, Moacir. **Imprensa e poder: a comunicação em Santa Catarina**. Florianópolis: FCC e Ed. Lunardelli, 1992.
- PIAZZA, W. (org.) **Dicionário político catarinense**. Florianópolis: Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina, 1985.
- PIAZZA, Walter F. **Santa Catarina: sua História**. Florianópolis: Ed. UFSC, Ed. Lunardelli, 1983.
- POLANTZAS, Nikos. **Estado, Poder e Socialismo**. Trad. Rita Lima. Rio de Janeiro, 1981.
- PRATES, Arlene M. M. **Geografia Física de Santa Catarina**. Florianópolis: Ed. Lunardelli, 1989.
- QUEIROZ, Maurício Vinhas de. **Messianismo e conflito social**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1977.
- REITZ, Raulino. Conservacionismo em Santa Catarina. *Sellowia*. Itajaí, Ano XVII, n. 17, 9-28, out. 1967.
- REITZ, Raulino. História da botânica catarinense. *Revista Sellowia - Anais botânicos do Herbário Barbosa Rodrigues*. Itajaí, Ano I, n. 1, 22 jun. 1949.
- RICHTER, K. **A sociedade colonizadora Hanseática de 1897 e a colonização do interior de Joinville e Blumenau**. 2 ed. Florianópolis: UFSC; Blumenau: FURB, 1992.
- ROQUETE-PINTO, E. **Glória sem rumor**. Rio de Janeiro, 1929.
- SACHET, C. Apêndice de CABRAL, Oswaldo R. **História de Santa Catarina**. Florianópolis: Ed. Lunardelli, 1987.
- SANTA CATARINA. COORDENADORIA ESTADUAL DE DEFESA CIVIL. **Relatório: Enchentes Sul de Santa Catarina, 23/25 de março de 1974**. Florianópolis, 1974.
- SANTA CATARINA. **Bacias hidrográficas do Estado de Santa Catarina. Diagnóstico Geral**. Florianópolis, 1997.
- SANTA CATARINA. Decreto n. 8208, de 17 de julho de 1979. Aprova o Estatuto da Fundação de Amparo à Tecnologia e ao Meio Ambiente - FATMA.
- SANTA CATARINA. Decreto nº 14.250 de 05 de junho de 1981. Regulamenta os dispositivos da Lei nº 5.793 de 5 de outubro de 1980.
- SANTA CATARINA. Decreto Nº. 1.250 de 30 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a organização estrutural da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente e dá outras providências.

- SANTA CATARINA. Decreto N°. 1.250 de 30 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a organização estrutural da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente e dá outras providências.
- SANTA CATARINA. Decreto no. 19.539, de 13 de junho de 1983. Cria o Comitê Estadual de Defesa Ambiental, e dá outras providências.
- SANTA CATARINA. Decreto No. 20.371, de 6 de dezembro 1983. Cria o Serviço Especial de Defesa Comunitária - DECOM - e dá outras providências.
- SANTA CATARINA. Decreto n°. 2800, de 10 junho de 1977. Dispõe sobre as atribuições e a estrutura de apoio técnico e administração ao Secretário de Estado Extraordinário para Assuntos Especiais.
- SANTA CATARINA. Decreto N°. GGE-663 de 30 de jul. de 1975. Aprova o Estatuto da Fundação de Amparo à Tecnologia e ao Meio Ambiente.
- SANTA CATARINA. Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral. Subchefia de Estatística, Geografia e Informática. Atlas de Santa Catarina. Rio de Janeiro: Aerofoto Cruzeiro, 1986.
- SANTA CATARINA. Gabinete do Vice-Governador. Plano de Governo e Orçamento Plurianual de Investimentos 1976-1978. Florianópolis, 1975.
- SANTA CATARINA. Gabinete do Vice-Governador. Plano de Governo. Lei 5.880 de 6 mai. 1975.
- SANTA CATARINA. Lei Estadual no. 5.089, de 30 de abril de 1975. Reformula e moderniza os padrões organizacionais da Estrutura Administrativa do Estado de Santa Catarina.
- SANTA CATARINA. Lei n° 5.111. Dispõe sobre o aumento de vencimentos, criação e extinção de cargos e dá outras providências”
- SANTA CATARINA. Lei n° 5.793 de 15 de outubro de 1980. Dispõe sobre a proteção e melhoria da qualidade ambiental e dá outras providências.
- SANTA CATARINA. Mensagem à Assembléia Legislativa. Jorge K. Bornhausen. Florianópolis, 1979.
- SANTA CATARINA. Mensagem ao Poder Legislativo n° 902 de 17 set. 1980.
- SANTA CATARINA. Mensagem ao Poder Legislativo. Antonio C. Konder Reis. Florianópolis, 1976.
- SANTA CATARINA. Mensagem ao Poder legislativo. Antonio C. Konder Reis. Florianópolis, 1978.
- SANTA CATARINA. Plano de Ação do Governo. Jorge K. Bornhausen. 1979-1983. Florianópolis, 1978.
- SANTA CATARINA. Projeto Catarinense de Desenvolvimento. Governo Colombo Salles - 1971-1974. Florianópolis, 1970.
- SANTA CATARINA. Relatório Anual do Acordo Florestal com o Estado de Santa Catarina - 1951. Florianópolis. 1952. p. 3-5.
- SANTA CATARINA. Rumo à nova Sociedade Catarinense. Florianópolis, 1987.

- SANTA CATARINA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. **Bacias Hidrográficas de Santa Catarina: diagnóstico geral**. Florianópolis, 1997.
- SANTA CATARINA. Tribunal de Contas de Santa Catarina. **Relatório e Parecer sobre as Contas do Governo do Estado de Santa Catarina: exercício de 1986**. Florianópolis, 1987.
- SANTA CATARINA. Tribunal de Contas de Santa Catarina. **Relatório Prévio sobre as Contas do Governo do Estado de Santa Catarina: exercício de 1996**. Florianópolis, 1997.
- SANTOS, Silvio C. dos. **A Integração do Índio na Sociedade Regional. A função dos Postos Indígenas em Santa Catarina**. Florianópolis: Editora da UFSC, de 1970.
- \_\_\_\_\_. **Índios e Brancos no Sul do Brasil: A dramática experiência dos Xokleng**. Florianópolis: Edeme. 1973.
- SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 1995.
- SANTOS, Wanderlei G. **Gênese e Apocalipse: Elementos para uma Teoria da Crise Institucional Latino-Americana**. Trabalho apresentado à Conferência Internacional sobre "Identidad latinoamericana, modernidad y postmaternidad". 14/16, outubro, Buenos Aires. 1987;
- SÃO PAULO. Secretaria do Meio Ambiente **BRASIL '92. Perfil Ambiental e Estratégias**. São Paulo, 1992.
- SEIBEL, Emi J. **Gestão de Processos Sociais: Por uma Metodologia sobre o Caráter de Seletividade da Intervenção Estatal**. Relatório CNPQ. Florianópolis, 1997.
- SILVA, Etienne L. **O Desenvolvimento Econômico Periférico e a formação da Rede Urbana de Santa Catarina**. Dissertação de Mestrado, UFRS Porto Alegre, 1978.
- SILVA, Rosângela C. da. **Terras públicas e particulares - o impacto da capital estrangeiro**. Dissertação de Mestrado. Florianópolis, 1987.
- SILVA, Valdir A. **Poder Político e Políticas Públicas: Inventário Político Oligárquico em Santa Catarina - Uma História de Dominação de Classe**. Dissertação de Mestrado. UFSC. Florianópolis. 1996.
- SILVA, Vladimir Ortiz da. **Política de Gestão Ambiental do Estado de Santa Catarina. Anais IV Seminário Nacional sobre Universidade e Meio Ambiente**. Florianópolis, 19 a 23 nov. 1990.
- SOARES, J. O. Pinto. **Guerra em sertões brasileiros**. Rio de Janeiro: Papelaria Velho, 1931.
- TEIXEIRA, José Paulo. **Os donos da cidade**. Florianópolis: Insular, 1996.
- TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.
- VETTORETTI, A. **História de Tubarão: das origens ao Século XX**. Tubarão: Prefeitura Municipal de Tubarão, 1992.
- VIANNA, Maria L. T. W. **A Emergente Temática da Política Social na Bibliografia Brasileira. BIB**. Rio de Janeiro, n. 28, p. 3-41, 2 sem. 1989.

VIOLA, E. J. e BOEIRA, S. L. A Emergência do Ambientalismo Complexo-Multissetorial no Brasil (particularmente na Microrregião de Florianópolis) nos Anos 80. **Anais IV Seminário Nacional sobre Universidade e Meio Ambiente**. 19 a 23 de novembro 1990. Florianópolis.

VOLPATO, Terezinha G. **A Pirita Humana: Os Mineiros de Criciúma**. Florianópolis: Ed. UFSC/Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina, 1984.

WEALE, Albert [et. all.] Environmental Administration in Six European States: Secular Convergence or National Distinctiveness? **Public Administration**, vol. 74, Summer 1996.

WEINER, Ann Helen. **Legislação Ambiental no Brasil (Subsídios para a História do Direito Ambiental)**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1991.

**ANEXO 1**

**QUADRO DE OCUPANTES DE CARGOS NO PODER EXECUTIVO  
RELACIONADOS COM A FUNDAÇÃO DO MEIO AMBIENTE -  
FATMA NO PERÍODO DE 1975 A 1991**

<b>Cargos</b>	<b>Governador/ Vice-</b>	<b>Secret. Órgão Supervisor</b>	<b>Dirigente da FATMA</b>	<b>Direção de Área I</b>	<b>Direção de Área II</b>	<b>Direção de Área III</b>
1975  a  1979	<b>Antonio Carlos Konder Reis/ Marco H. Büchele</b>	<b>Sec. Tecnol. e Meio Ambiente Augusto B. Pereira . 1977 Casa Civil Salomão Ribas Junior</b>	<b>Presidente  Idaulo José Cunha</b>	<b>Vice - Presid.  Edmond Saliba  1976 Raulino Reitz</b>	<b>Dir. Administr.  Wilson L. Breda  1978 Aurino Montebeller</b>	<b>Dir. Técnico  José Carlos Zanini</b>
1979  a  1983	<b>Jorge Konder Bornhausen / Henrique Córdova</b>	<b>GAPLAN Norberto Ingo Zandrozny Superintend. de Defesa Ambiental Onorato Tomelim</b>	<b>Superintendente Geral Alcides Abreu 1979 Eduardo S. Lins 1982 Edmond Saliba</b>	<b>Sup. Adjun. Pesq. Ambiental  Raulino Reitz</b>	<b>Sup. Adjun. Adm. e Fin.  Fausto Cimardi</b>	<b>Sup. Adj. p/ Assuntos Téc.  Ingo Jordan 1981 Luis C. Neves 1982 Elfrid Amain</b>
1983  a  1987	<b>Esperidião Amim Hellou Filho / Vitor Fontana</b>	<b>Gab. Plan. e Coord. Geral - GAPLAN Francisco de Assis Cordeiro  1986 Sérgio Sachet</b>	<b>Superintendente Geral  José Márcio Marques Vieira</b>	<b>Sup. Adjun. Pesq. Ambiental  Raulino Reitz</b>	<b>Sup. Adjun. Adm. e Fin.  Marcio di Bernardi  1987 Gilberto da Rosa</b>	<b>Sup. Adj. p/ Assuntos Téc.  Mario Carvalho Silva Garcia</b>
1987  a  1991	<b>Pedro Ivo Campos / Cassildo Maldaner</b>	<b>SEDUMA Werner E. Zulauf /1989 Sérgio S. Jun. /1990 Héilo Romito Ameida Ademar Duwe</b>	<b>Superint. Geral  Wladimir Ortiz  1990 Jucélia C. Caetano</b>	<b>Superint. Rec. Naturais  Jucélia C. Caetano 1990 Newton Marce lino</b>	<b>Superint. Adm. e Fin. Sérgio Vieira Veiga 1990 Raimundo José Veiga</b>	<b>Superint. Contr. Poluição  Mario Renato Francallacci</b>

Fonte : Relatórios de Atividade da FATMA de 1975 a 1991. Elaboração do autor.

## **ANEXO 2**

**QUADRO 3**

**EVOLUÇÃO DA COMPOSIÇÃO DA RECEITA E DESPESA (em moeda corrente nacional) DA FATMA NO PERÍODO DE 1976 A 1996**

Ano	DESPESAS			RECEITAS				
	Desp. Custeio	Desp. Capital	Total	Transf. Corr.	Rec. Serv.	Outras Rec.	Receita Cap.	Total
1976	2.774.341,91	5.452.507,17	8.226.849,08	2.937.585,27		17.070,36	15.178.753,85	18.133.409,48
1977	6.154.627,62	16.666.582,88	22.821.210,50	11.069.652,00		100.232,85	6.245.198,00	17.415.082,85
1978	24.358.211,65	3.054.419,56	27.412.631,21	22.342.539,50		420.756,97	2.516.000,00	25.279.296,47
1979	42.029.810,53	727.818,41	42.757.628,94	40.093.678,11		285.142,32	2.265.900,00	42.644.720,43
1980	90.444.784,70	10.343.806,95	100.788.591,65	88.506.000,00	1.543.654,50	291.125,08	11.825.000,00	102.165.779,58
1981	200.484.750,44	68.450.151,51	268.934.901,95	202.036.167,66	1.585.349,63	1.037.830,00	52.699.470,00	257.358.817,29
1982	542.143.692,97	40.571.301,59	582.714.994,56	472.928.284,27	6.759.551,80	500.429,97	65.421.832,00	545.610.098,04
1983	940.711.872,24	346.980,00	941.058.852,24	999.758.388,75	11.384.293,47	7.395.760,75		1.018.538.442,97
1984	2.607.339.218,11	95.870.388,51	2.703.209.606,12	2.719.014.927,00	89.749.980,67	19.206.768,76		2.827.971.676,43
1985	9.788.943.407,00	403.829.467,00	10.192.772.874,00	9.233.901.147,00	529.980.615,00	7.086.435,00		9.770.968.197,00
1986	30.525.387,03	1.668.514,00	32.193.901,03	24.717.185,28	1.268.299,27	12.464,30	3.533.000,00	29.530.948,85
1987	87.905.197,08	3.350.907,46	91.256.104,54	82.630.922,00	2.735.447,92	389.858,59		85.756.228,51
1988	661.205.598,15	4.902.367,93	666.107.966,08	607.623.367,27	23.481.879,83	21.111.057,16	3.985.943,00	656.202.247,26
1989	8.757.678,68	10.209,33	8.767.888,01	7.753.578,12	286.921,58	171.038,37	960,00	8.212.498,07
1990	238.750.266,27	14.053.425,75	252.803.692,02	176.895.636,91	7.237.171,59	7.288.038,14	14.825.663,69	206.246.510,33
1991	759.888.806,54	597.335.464,11	1.357.224.270,65	610.189.109,61	75.093.638,56	80.607.265,16	598.961.440,00	1.364.851.453,33
1992	10.679.514.089,92	2.269.249.278,79	12.948.763.368,71	7.576.967.547,39	1.711.176.900,38	1.865.840.490,36	2.018.661.000,00	13.172.645.938,13
1993	169.799.224,93	22.552.173,89	192.351.398,82	147.929.269,03	30.666.772,33	17.530.561,24	17.971.117,03	214.097.719,63
1994	2.134.908,28	1.471.124,02	3.606.032,30	2.008.692,80	273.652,47	254.244,52	1.208.324,87	3.744.914,66
1995	4.164.236,41	721.461,59	4.885.698,00	3.038.727,32	915.504,10	234.094,69	563.512,00	4.751.838,11
1996	5.601.705,68	624.555,44	6.226.261,12	3.273.389,13	1.567.917,90	143.519,07	350.841,13	5.335.667,23

Fonte: Demonstrativos Financeiros da FATMA dos respectivos anos.



QUADRO 6

COMPOSIÇÃO ANUAL (em porcentagens) DAS RECEITAS E DESPESAS DA FATMA  
NO PERÍODO DE 1991 A 1996

Ano	Desp. Custeio	Desp. Capital	Despesa Total	Transf. Corr.	Rec. Serv.	Outras Rec.	Rec. Capital	Receita Total
1991	55,99%	44,01%	100,00%	44,71%	5,50%	5,91%	43,88%	100,00%
1992	82,48%	17,52%	100,00%	57,52%	12,99%	14,16%	15,32%	100,00%
1993	88,28%	11,72%	100,00%	69,09%	14,32%	8,19%	8,39%	100,00%
1994	59,20%	40,80%	100,00%	53,64%	7,31%	6,79%	32,27%	100,00%
1995	85,23%	14,77%	100,00%	63,95%	19,27%	4,93%	11,86%	100,00%
1996	89,97%	10,03%	100,00%	61,35%	29,39%	2,69%	6,58%	100,00%

Fonte: Dados fornecidos pela FATMA em jan. 1997.

### QUADRO 7

#### Relação entre Despesas com Pessoal e Recursos Transferidos pelo Governo do Estado (em valores correntes de moeda nacional)

Ano	Desp. Pessoal	%	Transf. do Gov. Est.
1991	545.490.121,94	45,10%	1.208.880.550,00
1995	2.755.101,00	73,50%	3.602.239,32
1996	3.374.287,00	93,00%	3.624.230,26

Fonte: Anexo 1.

### QUADRO 8

#### Relação entre Receita Própria e Total de Receitas da FATMA (em valores correntes)

Anos	Receita Própria	%	Total de Receitas
1991	155.700.903,70	11,40%	1.364.851.453,33
1995	1.149.598,79	24,19%	4.751.838,11
1996	1.711.436,97	32,07%	5.335.667,23

Fonte: Os valores referentes a despesa de pessoal foram extraídas dos Relatório do Tribunal de Contas dos respectivos anos. Os demais dados compõem o quadro constante do Anexo 1.

## **ANEXO 3**

### **LISTA DE ENTREVISTADOS**

Alceu Natal Longo

Alcides Abreu

Antonio Odilon Macedo

Eduardo Santos Lins

Idaulo José Cunha

Ingo Jordan

José Márcio Marques Vieira

Jucélia Cardoso Caetano

Lauro Eduardo Bacca

Mario Carvalho S. Garcia

Paulo Fernando Lago

Vilson Lauro Breda

Vladimir Ortiz da Silva

Werner E. Zulauf