



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DE LONDRINA

---

JULIANA NAKAMURA GALLASSI

**O DESMANTELAMENTO COMO ESTRATÉGIA:  
A DESREGULAMENTAÇÃO AMBIENTAL NO ESTADO DO  
PARANÁ (2010 – 2017)**

JULIANA NAKAMURA GALLASSI

**O DESMANTELAMENTO COMO ESTRATÉGIA:  
A DESREGULAMENTAÇÃO AMBIENTAL NO ESTADO DO  
PARANÁ (2010 – 2017)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Benilson Borinelli

Londrina  
2018

JULIANA NAKAMURA GALLASSI

**O DESMANTELAMENTO COMO ESTRATÉGIA:  
A DESREGULAMENTAÇÃO AMBIENTAL NO ESTADO DO  
PARANÁ (2010 – 2017)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientador: Prof. Dr. Benilson Borinelli  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

---

Prof. Dr. Rafael Borim de Souza  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

---

Profa. Dra. Tânia Maria Fresca  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Londrina, 06 de setembro de 2018.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à Deus por poder compartilhar a vida com pessoas incríveis.

À minha mãe, Célia, pelo carinho e afeto, ao meu pai, Ademar, pelo apoio e suporte, e à minha irmã, Adriana, pelas leituras, paciência e amparo.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Benilson Borinelli, pelo apoio na construção deste trabalho e pelas inúmeras discussões que contribuíram em novas formas de olhar e compreender a sociedade.

Ao Prof. Dr. Rafael Borim e à Prof. Dra. Tânia Fresca pelas contribuições e pelo prazer em tê-los em minha banca.

Ao Vitor Shiroma pelo companheirismo e carinho em todos os momentos desta trajetória.

Aos amigos, Heron Heloy e Maria Fernanda Tomiotto, pelo ombro amigo nas alegrias e dificuldades ao longo do mestrado, à Alina Paixão pela compreensão pelos inúmeros “não posso, preciso estudar” e ao Luiz Fernando Camargo pela parceria, aprendizado compartilhado e aventuras acadêmicas e ‘não acadêmicas’ vivenciadas juntos.

Aos professores, colegas e funcionários da Universidade Estadual de Londrina pelos ensinamentos compartilhados e pela ajuda durante este percurso, em especial, ao Prof. Dr. Luis Miguel Luzio dos Santos, à Aline Munhoz, ao Rodrigo Libanez e ao Francisco Navarro.

Aos amigos do Grupo de Estudos em Gestão e Política Socioambiental (GEA), em especial à Nicole Mostagi e à Dayane Almeida, pelas noites de estudo e de diversão compartilhadas.

Aos entrevistados pela receptividade e disponibilidade em contribuir para a construção deste trabalho.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) pela concessão da bolsa durante o período de realização deste mestrado.

GALLASSI, Juliana Nakamura. **O desmantelamento como estratégia: a desregulamentação ambiental no estado do Paraná (2010 – 2017)**. 2018. 136p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2018.

## RESUMO

Neste estudo, analisamos o processo de desregulamentação ambiental no estado do Paraná entre 2010 a 2017. A partir de uma abordagem crítica, compreendemos o Estado como um espaço estratégico ocupado por uma condensação de relação de forças, cuja atuação deriva da seletividade estrutural alinhada aos interesses específicos de forças políticas que ocupam o aparato estatal. Por sua vez, a desregulamentação ambiental é entendida como um processo histórico, político e estratégico de revisão das regulamentações com poder de reduzir o papel ativo de intervenção estatal nas relações sociais, agindo como mecanismo para gerenciar as contradições ambientais por meio do desmantelamento da intervenção estatal na área ambiental. Para capturar as diferentes frentes da desregulamentação da política ambiental no estado, concentramos a coleta e a análise de dados em eventos de desregulamentação, os quais expressam as modalidades e estratégias desse fenômeno. Os eventos foram agrupados em duas categorias: desmantelamento legislativo e desmantelamento institucional. Constatamos que a desregulamentação ambiental no Paraná se intensificou a partir de 2010, com a reascensão de forças econômicas e políticas neoconservadoras ao Estado paranaense. De maneira geral, ela ocorreu de forma fragmentada e com reduzidos debates e participação pública, e pode ser entendida como um novo padrão de seletividade estratégica estatal para a regulação/política ambiental. Embora o Paraná acumule eventos de desregulamentação legislativa, como a reregulamentação, a desregulamentação preventiva e o retrocesso legislativo, o mecanismo central de desregulamentação no estado ocorreu em âmbito administrativo pelo desmantelamento institucional, o qual vem ocasionando a expressiva redução da capacidade de fiscalização e controle ambiental dos órgãos ambientais, principalmente do IAP. Além disso, o acúmulo, a recorrência e a abrangência das denúncias de corrupção envolvendo entidades governamentais de meio ambiente revelou um mecanismo particular e ilícito de desregulamentação ambiental no estado: a desregulamentação extralegal. A baixa intervenção estatal na política ambiental paranaense favorece a externalização dos custos e a socialização dos riscos e impactos ambientais à natureza, à sociedade e às futuras gerações. O problema na forma como a desregulamentação vem sendo implementada é que ela não só destrói o aparato legislativo e administrativo, como pressupõe um Estado quase completamente subordinado à lógica desigual, excludente e irresponsável frente resultados sociais e ambientais. Ao evidenciar as estratégias e mecanismos de desregulamentação ambiental no Paraná, este estudo denuncia a forma velada como a desregulamentação ambiental vem ocorrendo e contribui com informações e argumentos para a construção de estratégias e alianças contra-hegemônicas para a garantia dos direitos ambientais presentes e futuros.

**Palavras-chave:** Estado. Política ambiental. Desregulamentação ambiental. Desmantelamento. Paraná.

GALLASSI, Juliana Nakamura. **The dismantlement as a strategy: the environmental deregulation in Paraná (2010-2017)**. 2018. 136p. Dissertation (Masters in Business Administration) - Center for Applied Social Studies, State University of Londrina, Londrina. 2018.

## ABSTRACT

This study analyzes the environmental deregulation's process in Paraná between 2010 and 2017. From a critical approach, we understand State as a strategic space occupied by a condensation of social forces that derives from a structural selectivity aligned with the specific interests of State's political forces. While environmental deregulation can be understood as a historical, political and strategic process to review the regulations with the power to reduce the active role of state intervention in social relations, acting as a mechanism to manage the contradictions by dismantling state intervention in environmental area. In order to capture the different fronts of state's environmental policy deregulation, we concentrated the collection and analysis of data on deregulation events, which express the modalities and strategies of this phenomenon. We grouped these events into two categories: legislative dismantlement and institutional dismantlement. We found that Paraná's environmental deregulation intensified from 2010, with the resumption of politics and economics' neoconservative forces to the state. This process, in general, occurred in a fragmented way and with reduced debate and public participation, and can be understood as a new state strategic selectivity for environmental regulation/policy. Although Paraná accumulates legislative deregulation's events, such as reregulation, preventive deregulation and legislative retrocession, the state's central mechanism of deregulation occurred in the administrative scope through institutional dismantling, which caused a significant reduction in environmental control, especially in IAP. In addition, the accumulation, recurrence and coverage of corruption complaints involving environment governmental entities revealed a particular and illicit mechanism of state's environmental deregulation: extralegal deregulation. Low state intervention in Paraná's environmental policy favors the cost's externalization and the socialization of environmental risks and impacts to nature, society and future generations. The problem in the way deregulation was implemented is that it destroys the legislative and administrative apparatus and presupposes a State almost completely subordinated to an unequal, excluding and irresponsible logic of social and environmental results. This study reveals the veiled way in which environmental deregulation has occurred and contributes with information and arguments to the construction of counter-hegemonic strategies and alliances to guarantee present and future environmental rights.

**Palavras-chave:** State. Environmental politics. Environmental deregulation. Dismantlement. Paraná. State.

*“Em colapso o planeta gira, tanta mentira  
Aumenta a ira de quem sofre mudo  
A página vira, o são delira, então a gente pira  
E no meio disso tudo  
'Tamo tipo  
Passarinhos soltos a voar dispostos  
A achar um ninho  
Nem que seja no peito um do outro [...]   
No pé que as coisa vão João  
Doideira, daqui a pouco resta madeira nem pro caixão  
Era neblina hoje é poluição  
Asfalto quente queima os pé no chão  
Carros em profusão, confusão  
Água em escassez bem na nossa vez  
Assim não resta nem as barata  
Injustos fazem leis e o que resta p'ocês  
Escolher qual veneno te mata”  
Emicida*

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 01</b> - Síntese das formas de desregulamentação ambiental encontradas na revisão empírica .....	41
<b>Quadro 02</b> - Categorias utilizadas na coleta e análise dos dados .....	45
<b>Quadro 03</b> - Relação dos entrevistados pela pesquisa .....	46
<b>Quadro 04</b> - Governadores do estado do Paraná desde 1982 .....	52
<b>Quadro 05</b> - Projetos de lei ambientais vetados e mantidos pelos deputados entre 2011 a 2017 .....	62
<b>Quadro 06</b> - Projetos de lei ambientais sancionados entre 2011 e 2017 .....	64
<b>Quadro 07</b> - Comparação entre as atividades auditáveis previstas em nível federal e aquelas estabelecidas pelo estado do Paraná .....	70
<b>Quadro 08</b> - Projetos de lei sobre o <i>fracking</i> no Paraná .....	73
<b>Quadro 09</b> - Classes da água doce e seus respectivos usos associados .....	76
<b>Quadro 10</b> - Número de corpos hídricos enquadrados nas classes 3 e 4 após a reclassificação .....	78
<b>Quadro 11</b> - Evolução no número de cargos comissionados no IAP .....	89
<b>Quadro 12</b> - Percentual de inconformidades dos municípios paranaenses com relação aos requisitos estabelecidos pela Resolução CEMA/PR nº 88 de 2013 para o exercício do licenciamento ambiental municipal .....	97
<b>Quadro 13</b> - Denúncias de corrupção no estado do Paraná a partir de 2013 .....	99

## LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 01** - Evolução do gasto com a gestão ambiental no estado do Paraná entre 2002 a 2016 .....83
- Gráfico 02** - Evolução do gasto com a gestão ambiental em relação às despesas totais do Paraná entre 2002 a 2016 .....84
- Gráfico 03** - Evolução do número de funcionários do IAP de 1992 a 2017 .....88

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 01</b> - Percentual médio da composição do gasto com a gestão ambiental em dois períodos distintos.....	85
---	----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ARH	Administração de Recursos Hídricos
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
BPAmb-FV	Batalhão da Polícia Ambiental – Força Verde
FIEP	Federação das Indústrias do Paraná
IAP	Instituto Ambiental do Paraná
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ITC	Instituto de Terras e Cartografia
ONG	Organizações Não-Governamentais
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PSA	Pagamento por Serviço Ambiental
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
SEDU	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
SEMA	Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos
SUDERHS	Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Saneamento Urbano
SUREHMA	Superintendência de Recursos Hídricos e Meio Ambiente
UC	Unidade de conservação

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>2 ESTADO CAPITALISTA, CRISE AMBIENTAL E POLÍTICA AMBIENTAL</b> .....	19
2.1 CAPITALISMO, ESTADO E CRISE AMBIENTAL .....	19
2.2 POLÍTICA, REGULAMENTAÇÃO E DESREGULAMENTAÇÃO AMBIENTAL .....	26
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	43
<b>4 A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA AMBIENTAL PARANAENSE</b> .....	49
<b>5 A DESREGULAMENTAÇÃO COMO DESMANTELAMENTO LEGISLATIVO</b> .....	56
5.1 REREGULAMENTAÇÃO: ÊNFASE À LÓGICA DE MERCADO .....	56
5.2 O PROCESSO LEGISLATIVO NA DESREGULAMENTAÇÃO AMBIENTAL .....	61
5.2.1 A desregulamentação na proposição legislativa: sanções e vetos.....	62
5.2.2 Movimentos de resistência: potencial para reconfigurar o jogo de forças .....	72
<b>6 A DESREGULAMENTAÇÃO PELO DESMANTELAMENTO INSTITUCIONAL</b> .....	82
6.1 FRAGILIDADE OPERACIONAL .....	82
6.1.1 Restrição orçamentária-financeira.....	83
6.1.2 Insuficiência de funcionários .....	87
6.2 DESCENTRALIZAÇÃO, DESCONTROLE E DESREGULAMENTAÇÃO DO LICENCIAMENTO <del>AMBIENTAL</del> .....	94
6.3 CORRUPÇÃO: A DIMENSÃO ILEGAL DA DESREGULAMENTAÇÃO AMBIENTAL .....	98
<b>7 PARA UMA SÍNTESE: AS MULTIFACES DA DESREGULAMENTAÇÃO AMBIENTAL NO PARANÁ</b> .....	105
<b>8 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	112
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	117

<b>APÊNDICES</b> .....	130
APÊNDICE A - Roteiro da entrevista exploratória.....	131
APÊNDICE B - Roteiro para a primeira rodada de entrevistas .....	132
APÊNDICE C - Roteiro para a segunda rodada de entrevistas .....	134

## 1 INTRODUÇÃO

As mudanças na forma de produção, fundamentada na economia de escala e produção em massa, transformaram as relações sociais e as atribuições do Estado, como forma de assegurar as condições políticas e econômicas necessárias para manutenção do sistema capitalista (HARVEY, 1992). Considerando que o funcionamento do capitalismo é sustentado pela propriedade privada, mercado competitivo e expansão econômica contínua, os próprios pressupostos capitalistas impedem o desenvolvimento de um sistema econômico sustentável (O'CONNOR, 2000). Isso porque a manutenção do crescimento constante exerce forte pressão sobre a capacidade de recuperação dos ecossistemas, gerando danos ao meio ambiente e, a longo prazo, a crise ambiental.

Nesse contexto, o Estado adquiriu a função contraditória de assegurar, ao mesmo tempo, o crescimento econômico constante e a preservação do meio ambiente. As ações estatais ocorrem por meio das políticas ambientais, que consistem em um conjunto de legislações, regulamentos, instituições e recursos destinados a administrar conflitos e contradições em torno de temas como a conservação, a preservação e o manejo dos recursos naturais (BORINELLI, 2011). Todavia, devido aos constrangimentos estruturais impostos pela contradição do Estado capitalista na regulação ambiental, sua atuação costuma se restringir em manter condições ambientais legítimas e favoráveis à expansão econômica (DAVIDSON; FRICKELL, 2004).

Compreendemos o Estado como um espaço estratégico de ação política, ocupado pela condensação de um equilíbrio de forças dinâmico (JESSOP, 2016; JESSOP, 2010), que detém uma seletividade estrutural que busca atender aos interesses específicos de forças políticas que acessam suas instituições, capacidades e recursos (JESSOP, 2007). Portanto, as decisões e as estratégias adotadas pelo Estado para gerenciar a contradição ambiental estão alinhadas à relação de forças hegemônicas no aparato estatal. Além disso, o grau de regulação ambiental expressa a intensidade da intervenção estatal na regulamentação política das externalidades ambientais.

Na área ambiental, a regulação tem oscilado entre períodos de regulamentação e de desregulamentação. A intensificação da regulamentação, por

meio do estabelecimento de regras e normas para a ação do Estado (HANF, 1989), ocorreu a partir da década de 1960, momento em que a intervenção estatal começava a ser questionada. Nesse período, o acúmulo de danos ambientais, resultantes principalmente da superprodução, demonstrado pelos relatórios científicos, movimentos ambientais e encontros mundiais, ameaçava colocar em risco a própria reprodução capitalista. Tais fatores, em conjunto com a pressão exercida pelos movimentos sociais, evidenciaram a crise ambiental e a inseriram na agenda política nacional e internacional.

Via de regra a regulamentação visava aumentar o controle ambiental, com base principalmente no princípio “poluidor-pagador”, buscando estabelecer custos para a apropriação dos recursos naturais e aos impactos gerados pelo processo produtivo, isto é, seguia os pressupostos da internalização dos custos ambientais (BALDWIN; CAVE; LODGE, 2012). Nesse processo, diversos países deram início à elaboração de leis sobre padrões, procedimentos e punições às atividades poluidoras, à definição de áreas e espécies a serem protegidas e à criação de agências ambientais com corpo técnico e orçamento específicos (DUI; FEINDT; MEADOWCROFT, 2015). Ainda que lentamente, devido à forte resistência do setor empresarial em aceitar essas restrições, a política ambiental se consolidou como campo de intervenção e contestação de temas ambientais.

Entre os anos 1980 e início de 1990, sob influência da crise do papel do Estado e a disseminação do neoliberalismo, teve início a reestruturação das regulamentações ambientais. Pautado no discurso neoliberal que defende o livre mercado, a liberdade política e econômica para a atuação individual e das organizações, o Estado passou a retrair a sua atuação ambiental, justificada principalmente pela absorção das demandas de meio ambiente pelo mercado e pelas organizações da sociedade civil. Em geral, a desregulamentação veio acompanhada da tentativa de forjar uma nova forma de governança ambiental no Estado capitalista, legitimadas pelos argumentos do desenvolvimento sustentável<sup>1</sup>, da modernização ecológica<sup>2</sup>, da descentralização e das virtudes ambientais das relações de mercado.

---

<sup>1</sup> O termo desenvolvimento sustentável foi criado pela Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento, descrito no Relatório de Brundtland de 1987, assim como a modernização ecológica, busca conciliar a economia e a ecologia. Todavia, ele abrange a sustentabilidade em suas dimensões ambiental, social e econômica.

<sup>2</sup> A modernização ecológica pressupõe um capitalismo ambientalmente regulado e defende a “ecologização” através do crescimento econômico, com a incorporação de tecnologias ambientais pelo sistema capitalista (LENZI, 1996; MOL, 2000).

Neste estudo, compreendemos a desregulamentação como um processo histórico, político e estratégico de revisão das regulamentações com poder de reduzir o papel ativo de intervenção estatal nas relações sociais, que deriva de lutas políticas internas e externas ao Estado, localizadas espaço-temporalmente e contingentes ao equilíbrio de forças que ocupam o aparato estatal (PERREAULT, 2005, PECK; TICKELL, 2002). Considerando o impacto da internalização dos custos ambientais sobre o lucro das organizações e a necessidade de manter o crescimento contínuo do capitalismo, a desregulamentação ambiental pode ser compreendida como um mecanismo para legitimar a externalização dos custos ambientais pelas empresas e pelo próprio Estado, com o objetivo de desonerar o setor econômico por meio da apropriação dos recursos naturais a custos reduzidos.

Resultado de uma relação de forças, a desregulamentação ambiental ocorre de forma específica em espaços geográficos distintos e, embora possua alto grau de variabilidade, a maneira como ocorre e seus impactos estão articulados à dinâmica capitalista. Ela modifica tanto o alcance e os resultados das políticas ambientais e a forma como os problemas ambientais são tratados na esfera política e econômica, quanto reforça o discurso neoliberal da capacidade do mercado em solucionar os desafios ambientais. Embora ela não gere necessariamente impactos negativos, já que, por vezes e em contextos socioeconômicos e ambientais específicos, pode abrir espaço para inovações e avanços na preservação ambiental (BAKKER, 2005), a desregulamentação tende a gerar o acúmulo de resultados ambientais e sociais negativos (HEYNEN et al., 2007) e fortalecer os interesses de grupos sociais mais organizados, de modo geral, aqueles com forte poder político e econômico, contribuindo para a manutenção e aprofundamento da desigualdade socioambiental.

Apesar de a primeira tentativa de regulamentação dos recursos naturais no Brasil, durante o período republicano, remontar a década de 1930, a adoção de políticas ambientais específicas iniciou somente nos anos 1980. Destacam-se entre os principais marcos da política ambiental desse período a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938 de 1981), a Constituição Federal de 1988, que dedica um artigo exclusivamente ao meio ambiente e a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605 de 1998). No início dos anos 1990, com a liberalização econômica, as políticas começaram a perder espaço com o desmantelamento das estruturas ambientais e o

enfraquecimento do aparato estatal (CÂMARA, 2013), com a disseminação na adoção de certificações ISO de qualidade ambiental, da rotulagem ecológica e dos mecanismos de autorregulação (NEDER, 2002), sendo esses os primeiros indícios de desregulamentação ambiental no país. Assim, o fortalecimento do aparato estatal de meio ambiente no Brasil coincidiu com o período de disseminação do discurso neoliberal, impedindo a consolidação das ações estatais de meio ambiente.

Mais recentemente, uma nova fase desse processo teve início com a reforma do Código Florestal, que diminui as áreas de reservas legais florestais e de preservação permanente (Lei nº 12.651 de 2012), e a redução das áreas protegidas (Medidas Provisórias nº 756 e 758 de 2016). A proposição de medidas de desregulamentação ambiental pelo governo federal se intensificou após o *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016, com as propostas de flexibilização do licenciamento ambiental, de redução de áreas protegidas na Amazônia, de regularização ambiental de áreas públicas invadidas e suspensão da demarcação de terras indígenas (ROCHEDO et al., 2018). A regulamentação estatal vem perdendo espaço para as soluções de mercado, com o desmantelamento da intervenção do Estado.

Embora a desregulamentação ambiental venha sendo mundialmente discutida, por se tratar de um fenômeno relativamente novo, a área ainda carece de estudos específicos e sistemáticos, principalmente no Brasil. De modo geral prevalecem os estudos em países europeus, em grande medida em função das reformas neoliberais dos anos 1990. Compreender a forma como esse processo vem se processando, sobretudo em nível estadual, que assumem um papel destacado na regulamentação e implementação das políticas ambientais brasileiras, permite analisar a expressão das forças políticas e econômicas regionais no processo de desregulamentação ambiental.

O Paraná está localizado na região sul do país, em uma área de 199.307,939 km<sup>2</sup>, habitada por aproximadamente 11.320.892 pessoas (IBGE, 2017), atualmente é a quarta maior economia brasileira, com parte significativa de sua riqueza alicerçada no agronegócio exportador (IPARDES, 2017). A construção do modelo econômico estadual foi baseada na exploração, produção e apropriação dos recursos naturais, por meio dos ciclos do ouro, do mate, da madeira, do café, da soja e do trigo (SILVEIRA, 1998), o que provocou sérios problemas ambientais, como a

erosão do solo, o desmatamento e a contaminação do ar e de rios (BORINELLI; CAPELARI, 2016). Desse modo, após algumas tentativas pouco exitosas de controle florestal desde o início do século XX, a regulamentação ambiental paranaense se acentuou a partir de 1970.

Desde então desenvolveu-se um considerável arranjo institucional (secretaria, autarquias, conselhos e fundos) e legislativo, o estado chegou a ser referência nacional em política ambiental nos anos 1980, notabilizando-se por programas ambientais premiados, pelo quadro técnico capacitado e pelo pioneirismo na criação do ICMS Ecológico em 1991. Todavia, principalmente com a reascensão de forças neoliberais de direita ao poder estadual e impulsionado pelo direcionamento federal à prática da desregulamentação ambiental, a partir de 2010, durante o governo de Carlos Alberto Richa (PSDB), esse processo se intensificou no Paraná.

Diante deste quadro e buscando dar sequência às pesquisas desenvolvidas no Grupo de Estudos de Política e Gestão Socioambiental (GEA) (OLIVEIRA, 2016; BORINELLI; CAPELARI, 2016; GODOY, 2014), que estuda a política ambiental do Paraná desde 2010, cujas conclusões apontavam para o desmonte da política ambiental no estado, esta pesquisa analisou o processo de desregulamentação ambiental no estado do Paraná entre 2010 a 2017. Para tanto, nos orientamos através dos seguintes objetivos específicos: a) descrever o processo histórico da regulamentação ambiental no estado do Paraná; b) identificar mudanças no aparato legislativo e administrativo-institucional da política ambiental que ilustram o processo de desregulamentação no Paraná; e c) discutir como esses eventos de desregulamentação ambiental favorecem a externalização dos custos ambientais e suas implicações para a política ambiental paranaense.

A política ambiental é o principal instrumento da sociedade para promover a sustentabilidade ambiental e garantir o direito coletivo a um ambiente de qualidade. Assim, reconhecendo o processo de desregulamentação ambiental como uma nova forma de lidar com a contradição capitalista de manter o crescimento econômico e a conservação ambiental, inspirada nos preceitos neoliberais, neste estudo problematizamos a forma como a redução da intervenção estatal no Paraná visa muito mais privilegiar setores específicos, ao invés de garantir a qualidade, a conservação e a preservação ambiental e, por decorrência, a sustentabilidade ambiental. Dessa forma, buscamos disseminar a avaliação sobre os riscos da

desregulamentação ambiental e seu potencial para ampliar a crise ambiental (HAY, 1994).

Com o aprofundamento do estudo do desmantelamento institucional-administrativo buscamos contribuir para a análise da atuação das organizações estatais de meio ambiente na promoção da sustentabilidade. Ainda, no desenrolar da pesquisa pudemos destacar o grau de intervenção não somente das organizações estatais, mas também das empresas privadas e do terceiro setor na política de meio ambiente e nos padrões de sustentabilidade e controle ambiental do estado, a fim de apontar os principais mecanismos utilizados e os conflitos enfrentados nesse processo. Além disso, o estudo da desregulamentação permitiu analisar a forma como as mudanças no contexto regulatório, institucional e das relações de forças estatais na área ambiental modificam a atuação das organizações, suas estratégias e ações, na luta política entre externalizar e internalizar os custos ambientais e a capacidade de interesses privados em influenciar a regulamentação ambiental.

Além dessa introdução, a pesquisa está estruturada em seis capítulos. No primeiro, “Estado capitalista, crise ambiental e política ambiental” abordamos as formas como a crise ambiental resultante do modo de produção capitalista vem sendo gerenciada pelo Estado, oscilando entre estratégias de regulamentação e desregulamentação ao longo da história recente. No segundo capítulo descrevemos os procedimentos metodológicos que balizaram o estudo. Em “a trajetória da política ambiental no estado do Paraná” destacamos aspectos centrais do território paranaense e de sua política ambiental, para, em seguida, detalhar a forma como o processo de desregulamentação ambiental ocorreu no Paraná, entre 2010 a 2017.

## 2 ESTADO CAPITALISTA, CRISE AMBIENTAL E POLÍTICA AMBIENTAL

Neste capítulo discutimos as formas como a crise ambiental resultante do modo de produção capitalista vem sendo gerenciada pelo Estado. Inicialmente apresentamos as diretrizes capitalistas e sua relação com a crise ambiental e em seguida, com base na abordagem estratégico relacional, discutimos o papel do Estado e suas principais atribuições ambientais. Reconhecendo as contradições entre a lógica capitalista e os princípios da sustentabilidade ambiental, a partir de uma análise da trajetória recente da política e regulamentação ambiental, demonstramos os momentos em que a reprodução capitalista demandou maior intervenção do Estado e aqueles em que sua expansão foi favorecida pela desregulamentação. Por fim, argumentamos que os movimentos de regulamentação e desregulamentação expressam a luta política pela internalização e/ou externalização dos custos ambientais.

### 2.1 CAPITALISMO, ESTADO E CRISE AMBIENTAL

Inicialmente discutimos como os princípios básicos do capitalismo contribuem para a degradação do meio ambiente e, a longo prazo, para a intensificação da crise ambiental. Partindo do conceito de Estado estratégico-relacional, apresentamos como contextos socioeconômicos específicos ao longo da história recente demandaram diferentes graus de intervenção do Estado, a fim de assegurar a reprodução capitalista. Por último, discutimos como a lógica capitalista limita a atuação estatal na área ambiental e interfere nas políticas e regulamentações de meio ambiente.

Resultado de um processo histórico, a forma capitalista de organização econômica foi construída com base no princípio de acumulação ilimitada de capital (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009), viabilizada, principalmente, por meio da propriedade privada e da criação de produtos e mercados competitivos (GOLDBLATT, 1996). A expansão contínua de capital é essencial para estabilidade do capitalismo, caso não seja mantida essa condição, as contradições do sistema econômico são

evidenciadas (O'CONNOR, 2000)<sup>3</sup>. A garantia de acumulação ocorre, principalmente, por meio da produção em massa e da conservação de altos níveis de consumo. Porém, a manutenção desse ciclo econômico exerceu e permanece exercendo forte pressão sobre a capacidade dos ecossistemas, gerando danos ao meio ambiente.

A degradação ambiental advém de causas diretas, como a agricultura e o industrialismo, e estruturais, resultantes de instituições políticas e/ou culturais historicamente estabelecidas, as quais induzem um comportamento econômico e demográfico de grupos e indivíduos prejudiciais ao meio ambiente (GOLDBLATT, 1996). Os pressupostos e o próprio funcionamento do capitalismo impedem o desenvolvimento de um sistema econômico sustentável (O'CONNOR, 2000), tendo em vista que a adesão aos preceitos da sustentabilidade impõe barreiras e muitas vezes contrariam os fundamentos do sistema capitalista.

A concepção capitalista de meio ambiente enquanto “[...] fornecedor de produtos ou potenciais produtos, sem qualquer sentido de limitação ou restrição” (GOLDBLATT, 1996, p. 58) está intimamente relacionada às causas estruturais da destruição ambiental. Esse entendimento reflete na desconsideração do custo dos recursos naturais e seus impactos socioambientais na composição do preço dos produtos. Segundo Foster (2012) essa condição evidencia a forma como a geração e acumulação da riqueza privada no Estado capitalista ocorre por meio da devastação de bens públicos, como é o caso do meio ambiente, resultando em crises ambientais.

O Estado é o principal responsável por gerenciar a contradição entre a preservação ambiental e a acumulação de capital, através de leis e regulamentações, visando principalmente assegurar as condições necessárias à reprodução capitalista e sua legitimidade. Desde o crescimento das economias e as mudanças políticas que romperam com o sistema feudal no final do século XVII, o Estado emergiu com a função de garantir o “bem comum”, por meio do funcionamento do livre mercado, e assumiu um papel central na sociedade, sobretudo por concentrar poder político, econômico, ideológico e o monopólio da força (CARNOY, 1986).

---

<sup>3</sup>O'Connor (2000) definiu duas contradições do sistema capitalista: a crise de demanda e a crise de custos. A primeira decorre da redução da demanda, devido ao reinvestimento dos lucros financeiros exclusivamente no aumento de produtividade, sem aumento nos salários. A longo prazo, essa situação poderia reduzir o poder de compra dos indivíduos e, conseqüentemente, seu nível de consumo. A segunda, origina-se do aumento dos custos, seja pela degradação dos recursos naturais necessários para a produção, a ponto de inviabilizar sua utilização, ou por custos adicionais advindos de pressões dos movimentos sociais. Ambas as situações interferem sobremaneira no ciclo econômico, criando um contexto propenso às crises econômicas.

Com o objetivo de manter um comportamento de fidelidade dos cidadãos à entidade estatal, o Estado moderno adquiriu o conceito de nação, justificado principalmente pela ideia de laços naturais (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998). No mundo contemporâneo, “a teoria política pluralista é, de algum modo, a ideologia oficial das democracias capitalistas” (CARNOY, 1986, p. 19). Nesse contexto, o Estado é compreendido como um campo de debate neutro representado por políticos eleitos pelo povo, a fim de garantir o “bem comum” e a liberdade individual. “Está implícita nas análises do Estado que se apoiam na visão pluralista a ideia de que o governo pretende servir aos interesses da maioria, mesmo que, na prática, nem sempre o faça” (CARNOY, 1986, p. 20).

Neste estudo, distintamente da vertente pluralista, compreendemos que o Estado expressa de maneira institucional e discursiva os interesses de forças particulares (JESSOP, 2010) e não necessariamente representam a coletividade, nem visam o bem comum, ao contrário, normalmente, reflete a expressão política e econômica da ideologia hegemônica (CARNOY, 1986) e a diversidade de interesses que se dirigem a ele. Reconhecemos o Estado como uma construção histórica, que incorpora diferentes imperativos ao longo do tempo e detém uma seletividade estrutural que busca atender aos interesses específicos de forças que acessam suas instituições, capacidades e recursos (JESSOP, 2007).

Desse modo, o Estado é entendido como um espaço estratégico de ação política, ocupado pela condensação de um equilíbrio dinâmico de forças (JESSOP, 2016; JESSOP, 2010). Apoiado na abordagem estratégico-relacional, as capacidades do Estado são compreendidas como relacionais, nunca pré-determinadas, ou seja, a ação estatal é sempre moldada por mecanismos específicos que estão disponíveis às forças que ocupam seu aparato, podendo incluir inclusive a decisão de não intervir. Assim, o poder estatal é visto como a condensação de mudanças no equilíbrio de forças espaço-temporalmente localizadas, que respondem a uma seletividade estratégica estrutural (JESSOP, 2010).

O Estado é um conjunto de centros de poder e capacidades que oferecem oportunidades desiguais a diferentes forças dentro e fora do Estado e que não podem, enquanto conjunto institucional, exercer poder. Isso implica que não é o Estado, como tal, que exerce poder. Em vez disso, seus poderes (plural) são ativados pela mudança de conjuntos políticos e de funcionários estatais localizados em partes específicas do Estado em conjunturas específicas. [...] Até que ponto e de que maneira os poderes estatais (e quaisquer passivos ou pontos fracos associados) são atualizados depende

da ação, reação e interação de forças sociais específicas localizadas dentro e além deste conjunto complexo (JESSOP, 2010, p. 8)

O acesso ao aparato estatal, portanto, não ocorre em condições igualitárias. Como o equilíbrio de forças é estabelecido pela seletividade estrutural e estratégica, ele é influenciado pelas instituições do Estado estabelecidas historicamente e as forças políticas e sociais prevalecentes, ou hegemônicas<sup>4</sup> (JESSOP, 2010). Em sociedades capitalistas, as forças alinhadas aos pressupostos do sistema econômico tendem a possuir grande representatividade dentro do Estado, privilegiando seus interesses particulares. Embora essas forças detenham maiores chances de vencer o jogo de forças, sempre há margem para que forças contra-hegemônicas contornem as restrições estruturais (JESSOP, 2004), contrabalanceando essa desigualdade nas relações de forças. Em geral, destacam-se entre as forças que se contrapõe ao Estado e aos discursos alinhados à lógica do mercado capitalista: a sociedade civil, as organizações não-governamentais e os movimentos sociais.

Ainda que tenha diversos objetivos, a função central do Estado capitalista é equilibrar o crescimento econômico com os argumentos e discursos para legitimar a ação estatal, “[...] evitando crises fiscais, de racionalidade ou de legitimação” (CASTREE, 2008, p. 146). Em determinados contextos socioeconômicos, para assegurar as condições necessárias à expansão econômica e responder às pressões sociais, a intervenção estatal é fundamental e requisitada pelos agentes econômicos e sociais (CASTREE, 2008; BRIDGE; MCMANUS, 2000). Como durante a Grande Depressão, a partir de 1929, que, para garantir o êxito econômico e reduzir os impactos negativos da crise econômica, o Estado tornou-se o principal agente econômico e instituiu mecanismos de comando e controle para regular diferentes áreas socioeconômicas (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012).

Por outro lado, há cenários em que o excesso de regulamentações estatais pode ser visto como obstáculo ao crescimento econômico, dando voz aos discursos de livre mercado e Estado mínimo. A partir da década de 1970, a crise do petróleo<sup>5</sup> desencadeou uma série de diagnósticos sobre a atuação estatal. A

---

<sup>4</sup>De acordo com Jones (1997), os projetos hegemônicos são aqueles que reforçam as estratégias políticas institucionais e morais e estruturas políticas de acumulação de capital.

<sup>5</sup>A crise do petróleo da década de 1970 consistiu no aumento em quatro vezes do preço do petróleo causada pelo embargo dos países que compõe a OPEP (Organização dos Países Exportadores de

interferência do Estado, por ser onerosa e limitar a atuação dos negócios, começou a colidir com os interesses econômicos, desencadeando a crise do papel do Estado e reformas de suas funções, guiado pelos ideais neoliberais, o que afetou diretamente as regulamentações estatais, com as privatizações e redução dos instrumentos de regulação (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012).

Na área ambiental, o grau de intervenção e regulamentação do Estado é sempre limitada, devido à necessidade de manter a acumulação contínua de capital. De acordo com Goldblatt (1996, p. 72) “[...] existe uma tendência institucional do Estado a favor dos interesses do capital devido à dependência estrutural do Estado das receitas geradas pela economia capitalista”. O papel estatal é promover o desenvolvimento econômico e manter condições ambientais legítimas e aceitáveis para a expansão econômica, desse modo, assume a função contraditória de, simultaneamente, garantir a expansão capitalista e a qualidade ambiental (HAY, 1994).

Isso porque, por um lado, o Estado depende estruturalmente das receitas geradas pelas economias capitalistas para arrecadar recursos para o orçamento público, os quais mantêm o crescimento econômico contínuo (DUIT; FEINDT; MEADOWCROFT, 2015; GOLDBLATT, 1996) e garantem à implementação das políticas estatais, incluindo a de meio ambiente. Por outro lado, a reprodução capitalista é dependente dos recursos naturais, utilizados como matéria-prima de produção, e também pode ser prejudicada pela degradação ambiental. Assim, o Estado precisa garantir o acesso dos agentes econômicos aos recursos e, ao mesmo tempo, condições ambientais legítimas, controlando os impactos ao meio ambiente, de forma a não comprometer o crescimento econômico (O’CONNOR, 2000; DAVIDSON; FRICKEL, 2004). Quando o Estado aplica políticas ambientais mais restritivas, por exemplo, elas geralmente incorrem em novos custos ao setor empresarial ou impõe a internalização dos custos ambientais, o que tende a desagradar o mercado. Além disso, a longo prazo essa redução do capital empresarial pode impactar negativamente também a arrecadação estatal, com potencial para inviabilizar a execução dessas políticas. Portanto, a política ambiental, e não somente

---

Petróleo) na distribuição de petróleo aos Estados Unidos e Europa. Disponível em: <[http://www.fgv.br/fgvenergia/oswaldo\\_pedrosa\\_petroleo/files/assets/common/downloads/publication.pdf](http://www.fgv.br/fgvenergia/oswaldo_pedrosa_petroleo/files/assets/common/downloads/publication.pdf)>. Acesso em: 14 abril. 2018.

ela, está sujeita aos constrangimentos estruturais impostos pela lógica capitalista (DAVIDSON; FRICKEL, 2004; GOLDBLATT, 1996).

Segundo Duit, Feindt e Meadowcroft (2015), há quatro dimensões básicas do Estado para intervenção na área ambiental: regulação, administração, conhecimento e local de contestação e decisão. Em conjunto com a administração, a regulação é o mecanismo mais antigo no domínio ambiental, compreende o estabelecimento de leis e regulamentos às interações socioambientais (DUIT, 2015). A administração refere-se à criação de uma estrutura especializada nas questões ambientais, responsável por monitorar a qualidade dos ecossistemas, criar legislações e regulamentos, implementá-los e fiscalizá-los (DUIT; FEINDT; MEADOWCROFT, 2015; DUIT, 2015). Enquanto local de contestação e decisão, o Estado é um espaço em que os objetivos das políticas e programas ambientais são contestados, dentro e fora do governo, e onde as decisões são tomadas legalmente (DUIT; FEINDT; MEADOWCROFT, 2015). O conhecimento desempenha um papel duplo, tanto de gerar conhecimento ambiental a respeito das condições dos sistemas ecológicos, quanto de disseminar ideias e valores ambientais (DUIT; FEINDT; MEADOWCROFT, 2015).

Em tese, a intervenção estatal deveria identificar as consequências ecológicas causadas pelas atividades econômicas e avaliá-las como custos socioambientais e, assim, impor normas e regras aos agentes poluentes de forma a internalizar esses custos. No entanto, a intensidade e a efetividade da intervenção do Estado são influenciadas pela expressão das relações de forças, as quais representam interesses políticos, econômicos, sociais e culturais demarcados espaço-temporalmente e que nem sempre são congruentes às prerrogativas ambientais. Devido à necessidade de crescimento contínuo do capitalismo, a externalização dos custos é essencial para garantir o funcionamento do sistema capitalista. Isso porque a internalização dos passivos ambientais pode ocasionar o aumento substancial dos gastos estatais e empresariais, o que a longo prazo poderá resultar na crise de custos descrita por O'Connor (2000).

Na prática, há forte resistência das forças capitalistas à politização dos impactos socioambientais e sua transformação em custos econômicos, via de regra esses atores defendem a desregulamentação ambiental (GOLDBLATT, 1996), exercendo influência sob as forças políticas para que legislações que determinem a

internalização desses custos não sejam aprovadas ou atuando no sentido de enfraquecer a fiscalização ambiental. Desse modo, tende a prevalecer a produção de externalidades, por exemplo, por meio da poluição de rios, do descarte irregular de resíduos sólidos, do uso intensivo de recursos naturais como matérias-primas e da manutenção de técnicas produtivas altamente poluentes, delegando à sociedade, à natureza e às futuras gerações a função de lidar com os passivos ambientais.

Para Goldblatt (1996, p. 241), esse cenário resulta do “[...] encadeamento de mecanismos culturais e institucionais pelos quais as elites políticas e econômicas encobrem efetivamente as origens e consequências dos riscos e dos perigos catastróficos da recente industrialização”. Portanto, a externalização de problemas ambientais é acentuada por arranjos institucionais que privilegiam os mecanismos de crescimento contínuo, bem como pela disseminação de valores culturais que posicionam as forças políticas como ativas no combate à degradação ambiental, apesar de em sua grande maioria atuar no sentido contrário, de viabilizar as condições para exploração dos recursos naturais pelos atores econômicos (GOLDBLATT, 1996).

Apesar dos constrangimentos estruturais e da tendência estatal em privilegiar o setor econômico, a intervenção estatal é central na promoção da sustentabilidade. O Estado concentra poder político, econômico e social para regular e controlar o acesso do capital à natureza (O’CONNOR, 2000). Ainda que no contexto neoliberal a atuação estatal concentre-se principalmente em dar soluções de curto prazo, a fim de assegurar a legitimidade ambiental, em outros contextos sociopolíticos o Estado pode atuar como resistência ao descontrole ambiental (HAY, 1994). Uma resposta à crise ambiental e aos desafios ambientais no capitalismo requer a superação dos constrangimentos estruturais impostos ao Estado, as organizações e aos indivíduos, uma vez que todos dependem do crescimento econômico para sobreviver na sociedade capitalista. A articulação dessas mudanças depende do estabelecimento de um novo equilíbrio da relação de forças no aparato estatal e da mobilização coletiva em prol de condições ambientais melhores.

Na próxima seção aprofundaremos os conceitos de política, regulamentação e desregulamentação ambiental. É importante destacar que o processo de internalização ou externalização dos custos ambientais é uma luta política, fortemente contingente ao equilíbrio de forças que ocupam o Estado. A

desregulamentação, ou a não imposição da internalização dos custos por parte do Estado, “não significa que haja ausência de atividade política. A exclusão contínua de controle político do mercado e da economia, pelo contrário, exige muitas vezes o máximo empenho político” (GOLDBLATT, 1996, p.73).

## 2.2 POLÍTICA, REGULAMENTAÇÃO E DESREGULAMENTAÇÃO AMBIENTAL

Partindo da concepção de Estado estratégico-relacional, nesta seção, apresentamos os conceitos de regulamentação e desregulamentação, discutindo como esses processos vêm sendo implementados ao longo da história como mecanismos para internalizar e externalizar custos ambientais.

Embora seja papel do Estado regular as relações socioeconômicas e ambientais, o grau de intervenção é contingente aos interesses particulares das forças estatais (BALDWIN; CAVE; LODGE, 2012). Nesse contexto, a política ambiental é formada por “[...] legislações, instituições, processos e recursos que o poder público mobiliza para regular e dirimir conflitos e cumprir preceitos constitucionais ou não [...]” (BORINELLI, 2011, p. 132). Ela consiste na atuação estatal para conservar, recuperar e regulamentar o uso do meio ambiente, com a finalidade de, principalmente, mitigar os efeitos das externalidades de mercado (DUIT, 2015).

As externalidades ambientais derivam da incapacidade do mercado em dar respostas congruentes com as prerrogativas ambientais. Como argumentamos anteriormente, o preço do produto raramente reflete o custo real de sua fabricação, uma vez que os recursos naturais são apropriados pelo processo produtivo à custos reduzidos (BALDWIN; CAVE; LODGE, 2012). A política ambiental surgiu para amenizar ou prevenir os impactos socioambientais das imperfeições de mercado. Ela demonstra “[...] aquilo que os governos optam por fazer para garantir a qualidade ambiental e os recursos naturais, mas também aquilo que decidem não fazer. A decisão de não agir significa que os governos permitem que outras forças moldem o ambiente” (KRAFT, 2011, p. 39).

A regulamentação é uma forma de intervenção estatal para regular as relações sociais por meio de legislações que prescrevem regras e normas. Na área ambiental, ela é uma maneira de regular as externalidades de mercado, a partir da intervenção do Estado nas interações socioambientais, por meio de leis e políticas

para controlar ou restringir determinadas atividades poluidoras, ou potencialmente poluidoras (DUIT, 2015; DUIT; FEINDT; MEADOWCROFT, 2015). A regulamentação ocorre, principalmente, por meio de leis que regulamentam os instrumentos de controle ambiental, a proteção de ecossistemas, os níveis de poluição permitidos, o descarte de resíduos, a tributação e/ou proibição de determinadas atividades, a restrição ou proibição no uso de determinadas matérias-primas, como substâncias tóxicas, e a fiscalização. De maneira geral, ela busca aumentar o rigor do controle ambiental, por meio da internalização dos custos ambientais (BALDWIN; CAVE; LODGE, 2012).

A decisão por elaborar e implementar as regulamentações, sua efetividade e qualidade, é resultado do complexo jogo entre os interesses culturais, políticos, econômicos, ambientais e sociais particulares do equilíbrio de forças do Estado. A aplicação da regulamentação é fortemente dependente da existência de uma estrutura governamental capaz de aplicar, monitorar e fiscalizar o cumprimento dessas regras (DUIT, 2015; DUIT; FEINDT; MEADOWCROFT, 2015), caso contrário a tendência é que elas não sejam implementadas.

É possível diferenciar duas fases da regulamentação estatal no meio ambiente após meados do século XX: a primeira pautada no Estado regulador, iniciada nos anos 1960, e a segunda, orientada aos preceitos neoliberais, inaugurada mais efetivamente a partir dos anos 1990.

A intensificação da regulamentação ambiental em âmbito internacional ocorreu somente nos anos 1960 (DUIT, 2015), em consequência da introdução das questões ambientais na arena política, impulsionada pela publicação de relatórios científicos, pelos encontros mundiais sobre o meio ambiente, com destaque para a Conferência de Estocolmo em 1972 (PIERRI, 2005), e pela pressão de movimentos sociais e da própria sociedade, devido à repercussão dos impactos decorrentes de desastres ambientais. Esses fatores, além de evidenciarem a crise ambiental, alertaram para os riscos que a escassez de recursos naturais poderia causar ao funcionamento das economias capitalistas e socialistas. Desde então, começou a construção da base para promover a interferência estatal, de forma centralizada no Estado (BORINELLI, 2016), principalmente pelo estabelecimento de um sistema de regulação e de instituições para coordenar a implementação dessas normas ambientais.

A construção do sistema de regulação contou com a intensificação do estabelecimento de leis e regulamentos ambientais, com base principalmente em instrumentos de comando e controle (DUIT, 2015). A regulamentação direta por meio desses instrumentos é a abordagem de intervenção mais comum na política ambiental (MICKWITZ, 2003). Esse mecanismo estabelece medidas compulsórias e restritivas para atuação das organizações e indivíduos frente ao meio ambiente (TAYLOR et al., 2012), como a criação de “padrões, proibições, licenças, zoneamento e restrições de uso” (MICKWITZ, 2003, p. 419), cujo descumprimento acarreta em punições e multas (TAYLOR et al., 2012), logo sua aplicação efetiva demanda a fiscalização.

Com o intuito de gerir a interação entre o meio ambiente e a sociedade foram criados também um conjunto de instituições (DUIT; FEINDT; MEADOWCROFT, 2015), geralmente formados por ministérios, órgãos, conselhos e agências, cuja função central era implementar os instrumentos ambientais (DUIT, 2015). Paulatinamente, essas estruturas se disseminaram aos níveis regionais e locais. Apesar da forte resistência do setor empresarial em admitir as restrições impostas pela política ambiental, já que tais medidas criavam entraves à economia, como por exemplo a utilização do licenciamento como requisito para adquirir financiamentos, ainda que lentamente, a política ambiental consolidou-se como campo de contestação das questões ambientais.

A segunda fase da regulamentação ambiental inaugurou com a crise econômica de 1970, a difusão dos ideais neoliberais e as reformas no papel do Estado. O neoliberalismo é um processo político, que reúne compromissos ideológicos, discursivos e práticos (MCCARTHY; SCOTT, 2004; HARVEY, 2008) para o gerenciamento das contradições da acumulação capitalista (CASTREE, 2008), a fim de garantir o crescimento contínuo e o poder das elites econômicas (HARVEY, 2008). Em contraponto aos princípios *keynesianos*, o Estado neoliberal favorece o livre mercado, dando liberdade política e econômica para a atuação dos empresários e organizações. Nesse contexto, o controle estatal sobre a prática empresarial e a regulação das relações socioeconômicas começaram a ser questionados e, em determinadas circunstâncias, rejeitados (HEYNEN et al., 2007). Embora tenha certas diretrizes comuns e tenha sido um dos sustentáculos mais importantes da globalização, esse processo “(...) não é homogêneo e universal, mas, ao contrário, é um processo diferenciado espaço-temporalmente” (CASTREE, 2008, p. 155).

Por redefinir o papel do Estado e sua relação com mercado e a sociedade, o neoliberalismo interfere na maneira como os recursos naturais são tratados, logo ele consiste simultaneamente em um projeto político, econômico, social e ambiental (CASTREE, 2008; MCCARTHY; SCOTT, 2004; HEYNEN et al., 2007). Para manter sua legitimidade em momentos de crise, o Estado seleciona estrategicamente as alternativas de menor conflito, isto é, menores custos, financeiros e políticos, mesmo que essas ações sejam morosas ou cosméticas (HAY, 1994). Nessa fase da regulamentação, buscando atenuar as evidências da contradição entre a lógica capitalista e a política ambiental em um período de crise, as práticas de desregulamentação ambiental começaram a se disseminar, tornando secundário o papel do Estado na regulação das atividades empresariais e seus impactos ambientais, dificultando a internalização de custos ambientais.

O reflexo desses ideais na regulamentação ambiental ocorreu principalmente após meados dos anos 1980. Em conjunto com os primeiros esforços do setor empresarial frente à problemática ambiental surgiram novos discursos que admitiam a possibilidade em conciliar o crescimento econômico e a proteção ambiental, a exemplo da Modernização Ecológica, do Desenvolvimento Sustentável e Economia Sustentável. Sob esse argumento, os instrumentos de comando e controle começaram a ser rejeitados por determinar o comportamento das organizações e, segundo Taylor et al. (2012), enrijecer a atuação empresarial, limitando sua flexibilidade, capacidade de inovação e competitividade. Desse modo, novos instrumentos ambientais foram criados para flexibilizar as normas ambientais e podem ser compreendidos como as primeiras iniciativas de desregulamentação ambiental. De caráter voluntário e inspirados na lógica do mercado surgiram os instrumentos econômicos, a autorregulação e os instrumentos informacionais (TAYLOR et al., 2012).

Os instrumentos econômicos atuam no sentido de premiar aqueles que aderem ao comportamento ambientalmente responsável (TAYLOR et al., 2012). De acordo com Taylor et al. (2012) e Mickwitz (2003), eles incentivam a atuação ambiental, por meio da remuneração daqueles que proporcionam benefícios a um ecossistema específico (Pagamento por Serviço Ambiental - PSA) ou de incentivos via impostos e subsídios. Ainda que esses instrumentos tenham forte orientação de mercado, sua implementação continua demandando atividades de fiscalização e

monitoramento dos órgãos ambientais (TAYLOR et al., 2012; MOTTA; RUITENBEEK; HUBER, 1996).

A fim de proporcionar maior autonomia às organizações, a autorregulação consiste na concepção de normas ambientais pela própria organização, o que para Taylor et al. (2012) possibilita a opção por alternativas sustentáveis de melhor custo-benefício à empresa. Por último, os instrumentos informacionais buscam fornecer uma diferenciação aos bens e serviços aderentes aos padrões ambientais, como a rotulagem dos produtos e as certificações de empresas que adotam processos e princípios sustentáveis. Ambos os instrumentos correm o risco de assumir um caráter puramente simbólico, alinhado aos programas e à abordagem de Estado descritos pela Modernização Ecológica.

A opção por instrumentos ambientais mais flexíveis e alinhados às prerrogativas da desregulamentação ambiental não necessariamente reduzem o potencial de proteção ambiental. De acordo com Mol (2015), a redução da intervenção estatal na área ambiental não implica na aplicação de uma política ambiental menos efetiva, desde que atribuições centrais no controle ambiental sejam mantidas sob domínio do Estado, como a garantia da manutenção de decisões democráticas com relação ao meio ambiente. Em Estados que mantêm forte observância ao cumprimento de políticas ambientais, eles podem auxiliar na redução dos impactos ambientais negativos (HANF, 1989). Na prática, o nível de rigor na aplicação desses instrumentos, assim como daqueles de comando e controle, altera de acordo com o modelo de gestão e a cultura política e econômica de cada país.

Legitimado nos preceitos de Estado Mínimo, da descentralização e das virtudes ambientais das relações de mercado<sup>6</sup>, a desregulamentação defende a inclusão das questões ambientais na lógica de mercado e a possibilidade de conciliar o crescimento econômico e a sustentabilidade, subordinando a conservação ambiental aos objetivos do capital. Segundo Castree (2008, p. 142), a desregulamentação ambiental é “[...] o desmantelamento da ‘interferência’ estatal em diversas áreas da vida social e ambiental para que a regulamentação do Estado seja

---

<sup>6</sup> “Nas experiências neoliberais do final do século XX, quando ganhou importância a ideia de Estado mínimo, prosperou uma crença dogmática de que o mercado deve ser a principal força da regulação pública” (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012, p. 146).

‘superficial’, de modo que mais e mais atores se tornem autônomos dentro das regras preestabelecidas”.

Neste estudo, partindo da concepção de Estado estratégico-relacional, compreendemos a desregulamentação como um processo histórico, político e estratégico de revisão das regulamentações, com poder de reduzir o papel ativo de intervenção estatal nas relações sociais que deriva de lutas políticas internas e externas ao Estado localizadas espaço-temporalmente, contingente ao equilíbrio de forças que ocupam o aparato estatal (PERREAULT, 2005, PECK; TICKELL, 2002). Na área ambiental, ele é utilizado como mecanismo para reduzir o controle sobre as externalidades ambientais produzidas pelo mercado, com o objetivo central de desonerar o setor econômico por meio da desconsideração dos custos ambientais, transferindo-as à sociedade, à natureza e às futuras gerações.

Além da dimensão material, que influencia diretamente a prática socioeconômica, política e cultural, como as mudanças empresariais e do mercado com relação à problemática ambiental, a desregulamentação também conserva uma dimensão imaterial, que a legitima em nível discursivo e ideológico. Ou seja, ela não somente altera a forma com que o meio ambiente e os problemas ambientais são tratados político e economicamente, como também reforça um discurso específico em defesa da capacidade do mercado em solucionar os desafios ambientais. Desse modo, prevalece uma crença geral de que o avanço tecnológico e o estabelecimento de novas formas de produzir serão capazes de recuperar a qualidade ambiental. Simultaneamente, ao estimular a atuação do mercado na área ambiental, reforça indiretamente a ideia de que o Estado é incapaz de lidar com a demanda ambiental.

Nas últimas décadas, esse fenômeno vem se apresentando como uma resposta do Estado à pressão de atores socioeconômicos para afrouxar ou reformular a política ambiental, com o intuito de atender às novas demandas do contexto político-econômico neoliberal. Em Estados capitalistas, esse processo envolve também a mudança nas regras do jogo, a fim de evitar a transformação das externalidades e impactos ambientais em custo econômico e político. Na prática, a redução da intervenção estatal na regulamentação ambiental ocorre por meio de diferentes estratégias, uma vez que detém alta variabilidade espaço-temporalmente. Neste estudo segmentamos o desmantelamento em duas dimensões: a legislativa e a administrativa.

Em nível legislativo, destacam-se duas principais estratégias de desregulamentação ambiental: o retrocesso legislativo e a reregulamentação. O primeiro consiste no retrocesso das regulamentações ambientais, principalmente aquelas que forçam a internalização dos custos ambientais. O objetivo é tornar mais livre a atuação dos atores de mercado (HEYNEN et al., 2007), por meio da revogação ou flexibilização de leis ambientais, destituindo marcos legais estabelecidos.

[...] É preciso compreender que uma lei, mesmo gozando de baixa efetividade, permite que, havendo vontade política e condições técnicas e econômicas, possa se fazer cumprir. Sua revogação, entretanto, passa a impedir a realização de seus objetivos o que, a depender do caso, é desastroso para a sociedade (LEUZINGER, 2014, p. 442)

Por sua vez, com base na prerrogativa liberal de que a regulação deveria ocorrer por meio do mercado, a segunda estratégia pode ser compreendida como a “implementação de políticas estatais com vistas a facilitar a privatização e comercialização de esferas cada vez mais amplas da vida social e ambiental” (CASTREE, 2008, p. 124). A reregulamentação não implica necessariamente na substituição das regulamentações tradicionais por aquelas de mercado (MANSFIELD, 2007), porém o Estado perde sua função de alocador de recursos e assume a posição de facilitador de mecanismos mercadológicos. De maneira geral, esse processo ocorre de três formas: privatização, comercialização e *comodificação*. Esses termos, muitas vezes, são utilizados como intercambiáveis, no entanto, apesar de estarem inter-relacionados, não os considerar como processos distintos enfraquece a capacidade de compreender esse processo (BAKKER, 2005).

A privatização promove uma mudança organizacional ao delegar o domínio do Estado sobre um determinado empreendimento ou fenômeno social à propriedade privada (CASTREE, 2008; BAKKER, 2005). Por exemplo, a privatização do sistema de abastecimento e saneamento de uma cidade transfere a realização desse serviço a uma organização privada. Já a comercialização é a “atribuição de preços a fenômenos que anteriormente eram protegidos das trocas de mercado ou, por várias razões, sem preços” (CASTREE, 2008, p. 142) e envolve a introdução de princípios, métodos e objetivos comerciais (BAKKER, 2005). No exemplo mencionado anteriormente, a comercialização se concretizaria com a cobrança não somente do serviço prestado, mas também da água utilizada por cada domicílio.

Embora a comercialização seja precedente para que haja a *comodificação*, ela não implica necessariamente nesse último processo. Isso porque, a *comodificação* é a conversão de um recurso em um bem econômico (BAKKER, 2005), ou seja, além da atribuição de preço, envolve sua reconfiguração para gerar lucro (BECK; CUNHA, 2017). No caso da água, poderíamos conceituá-la como *comodificação* se esse recurso fosse tratado como um bem de mercado, regido pelas leis de oferta e demanda. Outro exemplo é a produção de Organismos Geneticamente Modificados (OGM), que surgiu como mecanismo para sanar os problemas da produção agrícola e aumentar o fornecimento de alimentos, porém, na atualidade eles são utilizados muito mais como uma tecnologia para atender à necessidade mercadológica de produção em escala para o crescimento da acumulação de capital (BECK; CUNHA, 2017). É importante ressaltar que não são todos os recursos que são passíveis de se tornarem *commodities*, já que, enquanto alguns recursos são facilmente incorporados à lógica de mercado, outros não comportam as condições necessárias para possibilitar sua comercialização através do mercado capitalista.

Por sua vez, a estratégia de desregulamentação pelo desmantelamento das estruturas ambientais ocorre por meio da mudança no papel das entidades de meio ambiente e a redução de sua capacidade institucional (EISNER, 2010; BURSZTYN; BURSZTYN, 2012). Partindo de Castree (2008), denominamos a reestruturação dos órgãos governamentais para aumentar a autoridade de agentes privados e corporativos na ação ambiental (HEYNEN et al., 2007) e reduzir a capacidade de intervenção do Estado como desmantelamento institucional. Esse processo implica em um baixo desempenho político-institucional específico, seja pela insuficiência de recursos financeiros, funcionários, materiais, de poder e de autonomia política (CASTREE, 2008; BURSZTYN; BURSZTYN, 2012), ou na descentralização das decisões governamentais de meio ambiente para outros entes federativos, como governos locais ou até mesmo para organizações da sociedade civil (HEYNEN et al., 2007), em tese, menos rigorosos.

Ainda que articulados à dinâmica capitalista, os impactos da desregulamentação na política ambiental são diversos, variáveis e demarcados espaço-temporalmente, por esse motivo não existe uma convergência entre as formas e os efeitos de sua adoção (CASTREE, 2008; PECK; TICKELL, 2002). De acordo com Bakker (2005), esse processo não gera necessariamente impactos negativos, já que,

em determinados países, ele pode abrir espaço para inovações de mercado, com a criação de novos instrumentos ambientais e o aumento da eficiência na administração dos recursos naturais em áreas e atividades específicas. No entanto, a perspectiva de Heynen et al. (2007, p.2) é de que os “[...] desfechos políticos e econômicos serão, de maneira predominante, ambientalmente indesejáveis e socialmente regressivos”.

Isso porque, de maneira geral, a desregulamentação ambiental altera o alcance e os resultados das políticas ambientais, com forte tendência de aumentar as externalidades ambientais negativas, e modifica as estruturas de poder, enfraquecendo a atuação estatal (PECK; TICKELL, 2002; BAKKER, 2005). Desse modo, função do Estado fica restrita a regular casos extremos cujas consequências impactam aspectos fundamentais da sociedade, como eventos com alto impacto ambiental, grandes acidentes ambientais e eventos que ameacem a reprodução capitalista (CASTREE, 2008). Além disso, esse processo tende a fortalecer os interesses de grupos sociais mais organizados, geralmente aqueles com forte poder político e econômico, colaborando com o aprofundamento da desigualdade social. A desconsideração da distribuição desigual dos riscos ambientais também é criticada, visto que a escassez de recursos e os desastres ambientais tendem a atingir as classes sociais desfavorecidas, enquanto os benefícios do desenvolvimento econômico ficam concentrados nos grupos sociais economicamente mais favorecidos (ACSELRAD, 2000; ACSELRAD, 2010).

A seguir descrevemos e discutimos alguns casos que ilustram as estratégias de desregulamentação utilizadas nos Estados Unidos, na Europa e no Brasil, que foram importantes para a compreensão de como esse fenômeno vem ocorrendo, suas estratégias e consequências (EISNER, 2010; HANF, 1989; BAKKER, 2005; MANSFIELD, 2007; PERREAULT, 2005; SILVA, 2004). Em geral, eles analisam a desregulamentação por perspectivas funcionalistas e críticas, a partir de abordagens qualitativas, em grande medida, devido à complexidade do tema, que requer múltiplas fontes e envolve diversos atores e processos.

A desregulamentação é um campo de estudo multidisciplinar, que conta com a contribuição de diversas áreas de conhecimento. Selecionamos pesquisas da geografia, ciência política e economia que avaliaram a desregulamentação legislativa e administrativa ou a forma como o Estado regulamenta o uso de seu território. As visões particulares de cada disciplina

permitiram ampliar a compreensão desse fenômeno e relacioná-lo à luta política pela externalização dos custos.

Tomando as pesquisas em sequência temporal, o trabalho de Eisner (2010), que parte de uma compreensão institucional da governança econômica, investigou três processos de desregulamentação nos Estados Unidos: da aviação comercial em 1978; do serviço ferroviário, iniciado a partir de 1976; e do mercado financeiro nos anos 1980. Nos três casos, o processo de desregulamentação visava reduzir os custos desses setores impostos pela regulamentação. Na aviação comercial e no serviço ferroviário, a agência reguladora foi extinta, respectivamente, na década de 1970 e 1990, estimulando a entrada de outras organizações nesses mercados. Para Eisner (2010), em geral, o resultado foi positivo, pois proporcionou a expansão desses setores, o que, conseqüentemente, aumentou a concorrência e reduziu o valor das tarifas cobradas aos consumidores.

Por outro lado, a aprovação do Estatuto de Desregulamentação no setor financeiro, nos anos 1980, flexibilizou as taxas de juros, a fim de garantir maior margem de manobra para essas instituições. Embora a agência reguladora não tenha sido extinta, sua capacidade de intervir foi limitada. A longo prazo, e em conjunto com outros fatores, as mudanças tributárias criaram uma bolha de especulação, que resultou na crise econômica de 2008. Nesse caso, a eliminação das proteções regulatórias potencializou a magnitude dessa crise (EISNER, 2010). Notamos que a decisão governamental de desregulamentar determinado setor não é orientada exclusivamente pela necessidade de alcançar a eficiência e a efetividade, mas envolve também uma luta política entre as forças dominantes que ocupam as instituições de um determinado setor.

Bakker (2005), por sua vez, analisou a reregulamentação do sistema de abastecimento de água no Reino Unido nas décadas de 1980 e 1990, que ocorreu por meio da comercialização e privatização, além de uma tentativa de *comodificação*. A comercialização iniciou a partir dos anos 1980, quando esse serviço começou a adquirir um viés comercial, com a introdução de rígidos controles financeiros e maior ênfase em indicadores de desempenho econômico. Em 1989, a privatização foi efetuada e trouxe mudanças nos mecanismos de decisão e nas práticas trabalhistas. As estratégias de gerenciamento dos recursos hídricos passaram a incluir simulações mercadológicas e análises de custo-benefício.

Na década de 1990, com a consolidação das duas etapas anteriores, iniciou um processo gradual de *comodificação*, a partir da introdução de mecanismos de troca de mercado e de competição direta, com o intuito de transformar a água em um bem econômico, a ser regulado pela lógica de mercado. Entretanto, devido às características biofísicas, espaciais e socioculturais da água e as possíveis consequências ecológicas de sua inserção no mercado competitivo não permitiram sua completa incorporação completa à lógica econômica (BAKKER, 2005).

Hanf (1989) estudou o processo de desregulamentação ambiental nos Países Baixos em 1983. Considerando as regulamentações ambientais excessivas, onerosas e limitantes da atuação industrial, a proposta de desregulamentação buscava equilibrar condições adequadas ao meio ambiente e flexibilidade para as indústrias. A determinação das medidas a serem implementadas foram previamente discutidas em grupos de trabalhos compostos por funcionários governamentais ligados à área econômica, de planejamento e de habitação pública (HANF, 1989). Esse processo se concentrou, sobretudo, na flexibilização das licenças ambientais e em incentivos aos instrumentos de autorregulação.

Após a aprovação da desregulamentação ambiental, o número de autorizações necessárias para instalação e operação de novos empreendimentos foi reduzido, facilitando a entrada de novas organizações no mercado. A autorregulação passou a ser incentivada como alternativa mais eficiente às regulamentações de comando e controle. Para o autor, apesar das mudanças inauguradas pela desregulamentação ambiental, que retraíram a atuação estatal, nos Países Baixos, o Estado permaneceu ativo no monitoramento e fiscalização das normas ambientais, ou seja, ainda que a legislação tenha sido flexibilizada, a ação estatal não foi enfraquecida (HANF, 1989).

Mansfield (2007) estudou duas abordagens de políticas ambientais em um mesmo campo de atuação: uma política de comando e controle para proteger uma espécie de leão marinho ameaçada de extinção e a privatização da indústria da pesca nos Estados Unidos. A primeira foi criada em 1993 pelo Serviço Nacional de Pesca Marítima e estabelecia limites para a atividade pesqueira nas regiões habitadas pelo animal durante seu período de reprodução. Anos mais tarde, com o intuito de “racionalizar” o setor, ocorreu a privatização da indústria pesqueira, com a Lei das Pescas Americanas de 1998, que bloqueou a entrada de novos participantes no

mercado, tornando essa atividade restrita aos grupos empresariais e indivíduos que atuavam no ramo nesse período (MANSFIELD, 2007).

Para os reguladores, a privatização da pesca foi benéfica e influenciou diretamente a proteção do leão marinho. Segundo Mansfield (2007) é difícil mensurar até que ponto ela realmente contribuiu para a preservação dessa espécie, todavia reconhece que a privatização por si só seria insuficiente para lidar com a proteção da espécie, já que a regulamentação neoliberal, ainda que possa complementar os mecanismos de comando e controle, é incapaz de substituir as regulamentações estatais. Para a autora, a permanência de determinadas decisões estratégicas sob o comando do Estado, como a determinação do volume anual permitido de captura dos peixes permaneceu uma decisão estatal, teve grande influência nos resultados positivos obtidos com a privatização.

Perreault (2005) analisou a re regulamentação estatal na Bolívia em 1993. Com o objetivo de desmontar o aparato ambiental estabelecido pelos regimes populistas e introduzir o Estado mínimo, o governo lançou o programa “Plano de Todos”, definindo as principais reformas estatais, cujos pilares estavam alicerçados na descentralização da governança e na liberalização econômica (PERREAULT, 2005). A descentralização, determinada pela Lei de Participação Popular, objetivou estabelecer as condições necessárias para atrair investimentos internacionais, admitindo que o mercado local seria mais flexível para atender aos requisitos dos investidores. Para o autor, a descentralização é um dos elementos-chave do projeto neoliberal, uma vez que permite a criação de espaços locais economicamente competitivos no mercado global. Em determinados municípios bolivianos, no entanto, a descentralização reforçou o poder das elites locais e não atraiu investimentos externos, isso porque, as novas atribuições não vieram acompanhadas de recursos técnicos e financeiros suficientes para tal (PERREAULT, 2005).

Por último, Silva (2004) analisou a ação estatal no controle ambiental do estado brasileiro de Pernambuco, entre 1994 e 2003, investigando as condições institucionais da Agência Estadual de Meio Ambiente. A autora constatou a retração estatal e o desmantelamento desse órgão, por meio da restrição dos recursos financeiros, humanos e físicos, os quais impediam sua atuação efetiva. Quanto aos recursos financeiros, embora o montante transferido ao órgão ambiental tenha aumentado significativamente entre 1995 e 1999, a queda orçamentária no período

de 2000 a 2003 retornou o gasto ambiental aos padrões alcançado em 1995. A limitação de recursos financeiros refletiu diretamente no funcionamento da Agência. Em 2013, quase metade de seu quadro de colaboradores (40%) era composto por vagas menos onerosas, todavia instáveis e de alta rotatividade - estagiários, bolsistas e terceirizados -, dificultando a continuidade de programas e ações de longo prazo. Além disso, a infraestrutura física do órgão também foi prejudicada. No período estudado, a sede do órgão não comportava adequadamente os funcionários e não possuía os equipamentos necessários para realizar as atividades de fiscalização e monitoramento (SILVA, 2004).

A desregulamentação ambiental em Pernambuco ocorreu por meio do enfraquecimento de sua capacidade institucional, reduzindo os recursos orçamentários, humanos e físicos necessários para o exercício de suas atividades. Para Silva (2004), as questões ambientais no estado foram orientadas muito mais pela necessidade de atender aos interesses do capital, como manter as condições ambientais necessárias para concorrer aos investimentos estrangeiros, do que propriamente limitar a degradação do meio ambiente. Nesse cenário, o órgão ambiental adquiriu um papel simbólico, executando somente atividades-chave, como as emissões de licenças, enquanto o monitoramento, o controle e a preservação do meio ambiente foram negligenciados (SILVA, 2004).

No Brasil, embora não haja estudos sistemáticos sobre a desregulamentação ambiental, identificamos que esse processo se intensificou na década de 1990. Somente na década de 1980, em resposta à pressão política nacional, internacional e dos movimentos sociais frente à degradação do meio ambiente (CÂMARA, 2013), foi criada a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), Lei nº 6.938 de 1981, que formou a base de atuação estatal no meio ambiente. A PNMA e a própria Constituição Federal de 1988 institucionalizaram a política ambiental de maneira descentralizada às unidades subnacionais. A primeira delegou aos estados as principais atividades de comando e controle, como a fiscalização, o zoneamento econômico ecológico e o licenciamento ambiental (BORINELLI, 2007). Enquanto a Constituição determinou a proteção ambiental como competência compartilhada entre a União, os estados e os municípios. Desse modo, nos anos 1990, o estabelecimento de políticas estaduais de meio ambiente e a criação de órgãos ambientais pelos governos estaduais se acentuaram, de modo que, até 1996 todas as

unidades da federação possuíam instituições especializadas para a área ambiental (SCARDUA; BURSZTYN, 2003). Além disso, outras legislações importantes foram aprovadas em nível federal neste período, como a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433 de 1997), a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605 de 1998) e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei nº 9.985 de 2000).

Todavia, o fortalecimento do aparato estatal de meio ambiente no Brasil ocorreu paralelamente à liberalização econômica e a transferência de determinadas atribuições estatais ao domínio privado, surgindo as primeiras iniciativas de desregulamentação ambiental no país. Ainda nos anos 1990 podemos identificar o início do desmonte da política ambiental, inicialmente por meio da disseminação na adoção de certificações ISO de qualidade ambiental, da rotulagem ecológica e dos mecanismos de autorregulação (NEDER, 2002). Em um segundo momento, novos processos de desregulamentação emergiram, como a reformulação do licenciamento ambiental, o retrocesso ambiental e a comercialização de unidades de conservação.

A reformulação do sistema de licenciamento ambiental em tramitação no Congresso Federal (Projeto de Lei nº 3.729 de 2004) é um exemplo do movimento de desregulamentação ambiental no país. O licenciamento é o único instrumento previsto na PNMA regulamentado em todas as unidades federativas do país, todavia, sua implementação ainda enfrenta a deficiência de técnicos qualificados e de recursos financeiros (ABEMA, 2013). O projeto prevê delegar a decisão sobre quais empreendimentos devem apresentar licenças ambientais ou não aos estados e municípios, retirando as diretrizes federais, e isentar as atividades agropecuárias da obrigatoriedade de emitir de licenças ambientais (SOS MATA ATLÂNTICA, 2016). Tais medidas indicam que esse instrumento tem adquirido muito mais o papel de legitimar a poluição ao invés de verificar as condições socioambientais desses empreendimentos, e dessa forma reduz o custo de tramitação desses processos, o controle público e social sob as atividades econômicas (CÂMARA, 2013),

O retrocesso legislativo na área ambiental, segundo Leuzinger (2014), iniciou a partir de 2005, com as reestruturações legislativas para permitir o plantio de transgênicos, por meio de mudanças nas Leis de Biossegurança e do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Essas alterações foram coordenadas por representantes do agronegócio, indústrias de agrotóxico e sementes geneticamente modificadas, sob o argumento da falta de efetividade das leis ambientais. O ápice

desse processo ocorreu com o novo Código Florestal (Lei nº 12.651 de 2012), que concedeu anistia àqueles que desmataram ilegalmente até julho de 2008 e reduziu as áreas destinadas às reservas legais florestais e as áreas de preservação permanente (LEUZINGER, 2014). Recentemente, a redução de áreas protegidas (Medidas Provisórias nº 756 e 758 de 2016) aponta que a desconstrução do aparato legislativo ambiental continua em marcha.

O processo de comercialização das unidades de conservação às empresas é um exemplo de reregulamentação. Como ocorre nos Parques Nacionais Marinheiros de Fernando de Noronha (PE) e Lençóis Maranhenses (MA), buscando solucionar a ausência de manutenção desses parques e desonerar o orçamento público, empresas privadas são chamadas para “adotarem” esses parques em troca de concessões, autorizações e permissões para atuar em determinadas áreas da unidade de conservação. Esse caso demonstra como os preceitos neoliberais são inseridos na conservação e preservação ambiental, enquanto forma de capitalizar recursos, estabelecendo novas formas de acumulação e abrindo novos ramos de negócios (IMBROISI, 2015).

A simultaneidade da disseminação do discurso do desenvolvimento sustentável e das ideias neoliberais e a institucionalização da política ambiental brasileira criou obstáculos ao fortalecimento do aparato institucional de meio ambiente. Ainda, diferente do que evidenciam os estudos europeus, que em geral mesmo com a transferência de atribuições estatais às empresas privadas permaneceram com forte atuação do Estado, em nosso país a predominância de um cenário de extrema desigualdade social e uma cultura política autoritária e patrimonialista<sup>7</sup> privilegia historicamente na apropriação da natureza de maneira centralizada, concentrada e predatória (BORINELLI; CAPELARI; GONÇALVES, 2015).

Tais características tendem a acentuar os efeitos negativos da desregulamentação ambiental, afetando a efetividade das políticas, a qualidade do meio ambiente e a justiça ambiental. Nessas condições ela tende a favorecer setores e classe mais poderosos, aprofundando as desigualdades políticas, econômicas e socioambientais (ACSELRAD, 2000; ACSELRAD, 2010). Esse contexto sociopolítico pode colaborar para a propagação de uma forma particular de desregulamentação: a

---

<sup>7</sup> “[...] dominação política em que as esferas pública e privada se confundem com o predomínio da segunda” (BORINELLI; CAPELARI; GONÇALVES, 2015, p. 148).

corrupção. Enquanto forma de invalidar a regulamentação ambiental, a corrupção pode ser compreendida como “o abuso de cargo público para ganhos privados” (MAURO, 1998, p. 11), uma forma ilícita de contornar a legislação (BISWAS; THUM, 2016), obter acesso político (WOODS, 2008) e privado a recursos e bens públicos.

Em síntese, notamos que a desregulamentação ocorre em duas principais frentes: administrativa e legislativa. Para Goldblatt (1996), as falhas da política ambiental tem maior reincidência em sua implementação do que em sua fase legislativa. Isso porque, a maior parte dos órgãos ambientais lidam com a falta de recursos econômicos e humanos para executar adequadamente as decisões legais. Além disso, durante a fase de elaboração e regulamentação das normas legais, em geral, não são considerados todos os custos para sua implementação, desse modo, na fase de aplicação da política, os órgãos, sejam públicos ou privados, buscarão equilibrar os benefícios ecológicos e os gastos ambientais. Considerando os recursos orçamentários escassos, muitas vezes, as instituições optam por formas de execução que sejam menos onerosas, as quais podem não ser eficientes.

O quadro 1 sintetiza as principais formas de desregulamentação ambiental identificadas nas pesquisas analisadas. Eles não formam uma lista exaustiva de maneiras com que esses processos podem ocorrer, porém são suficientes para subsidiar esta pesquisa.

**Quadro 01** – Síntese das formas de desregulamentação ambiental encontradas na revisão empírica

<b>Desregulamentação</b>	<b>Descrição</b>	<b>Autor(es)</b>
Dimensão administrativa	<b>Extinção das agências reguladoras do setor ambiental</b> Reduzir a intervenção estatal por meio da extinção de seus órgãos reguladores.	EISNER (2010)
	<b>Restrição da atuação da instituição ambiental</b> Alterar as funções e os mecanismos de atuação de uma instituição ambiental, enfraquecendo seu poder de intervir na sociedade.	CASTREE (2008) EISNER (2010)
	<b>Redução orçamentária</b> Cortes orçamentários na gestão ambiental, diminuindo a gama de atividades realizadas pelos órgãos ambientais, geralmente, a atuação fica restrita apenas às atividades-chave.	SILVA (2004)
	<b>Enfraquecimento da capacidade institucional</b> Insuficiência de recursos humanos e infraestrutura para operacionalizar as atividades dos órgãos ambientais.	CASTREE (2008)

Retrocesso legislativo	<b>Flexibilização de leis e/ou regulamentos ambientais</b> Tornar leis e/ou regulamentos ambientais mais flexíveis para favorecer a atuação das forças econômicas no mercado.	CASTREE (2008) HANF (1989)
	<b>Redução de normas e/ou regulamentos ambientais</b> Diminuir a quantidade de normas e/ou regulamentos ambientais para descarregar os custos do setor econômico.	HANF (1989)
Reregulamentação	<b>Privatização</b> Mudança organizacional que envolve delegar o domínio estatal sobre um determinado fenômeno social ou ambiental à propriedade privada.	CASTREE (2008) BAKKER (2005)
	<b>Privatização limitada (autorregulação)</b> Transferência de determinadas atribuições estatais às organizações privadas, mantendo, ainda que reduzida, certo grau de intervenção estatal.	HANF (1989)
	<b>Comercialização</b> Atribuição de preços a fenômenos que não recebiam valores monetários, com a introdução de princípios, métodos e objetivos comerciais.	CASTREE (2008) BAKKER (2005)
	<b>Comodificação</b> Conversão de um recurso em um bem econômico. Além da atribuição de preço, seu valor deve ser determinado por meio de procedimentos mercadológicos.	BAKKER (2005)

**Fonte:** elaborado pela autora.

Tendo em vista o objetivo central deste estudo de assimilar as relações de forças que atuam na configuração da desregulamentação ambiental no Paraná, bem como as consequências socioeconômicas, políticas e ambientais desse processo, optamos por analisar este fenômeno a partir de uma abordagem crítica, buscando demonstrar o papel do Estado em meio às contradições ambientais e examinando as bases capitalistas e as condições por elas impostas às sociedades.

. Dada a proximidade do aparato estatal estadual às forças políticas e econômicas regionais, espera-se que essa unidade de governo sofra maior pressão pela desregulamentação, a fim de atender aos interesses específicos das frações de classes hegemônicas. Nesse contexto, reconhecendo que essas forças hegemônicas estão alinhadas às premissas capitalistas, a tendência é que os resultados da desregulamentação continuem reproduzindo a desigualdade e privilegiando os atores e classes mais poderosos historicamente prevalentes nas relações sociais.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A desregulamentação ambiental é um processo político, cujas formas e efeitos estão localizados espaço-temporalmente, dado o contexto socioeconômico e cultural de uma determinada sociedade. Esse processo é resultado de mudanças na condensação dinâmica de correlação de forças que ocupam o Estado, enquanto um espaço estratégico para atingir interesses específicos dessas forças. Para analisar a desregulamentação ambiental no estado do Paraná, esta pesquisa parte de uma abordagem qualitativa, que busca captar aspectos da realidade social que não são passíveis de reduzir a variáveis e que requerem uma análise particular e em profundidade (MINAYO, 2010).

Como as práticas neoliberais e as instituições, leis e mercados, estão inseridas em um contexto social historicamente e geograficamente específico, McCarthy e Scott (2004) sugerem que as análises das interações entre os projetos neoliberais e as políticas e mudanças ambientais sejam estudadas a partir de estudos de casos. Essa estratégia permitirá examinar em maior profundidade os diversos aspectos que compõem a desregulamentação ambiental no Paraná, já que ela

(...) procura responder a questões sobre processos (“por que” e “como” as coisas acontecem), assim como a questões de compreensão que procuram descrever e interpretar “o que” aconteceu numa determinada situação. (...) são especialmente úteis quando o pesquisador deseja compreender os processos e interações sociais que se desenvolvem nas organizações, situando-os no contexto (...) no qual estão imersos” (GODOY, 2006, p. 127).

A pesquisa é classificada como exploratória, já que visa aumentar a experiência a respeito do problema analisado (TRIVIÑOS, 1987), e descritiva, pois, além de procurar clarificar e ampliar o entendimento sobre determinado fenômeno,

(...) apresenta um relato detalhado de um fenômeno social que envolve (...) sua configuração, estrutura, atividades, mudanças no tempo e relacionamento com outros fenômenos. Procura ilustrar a complexidade da situação e os aspectos nela envolvidos. (...) São considerados importantes na medida em que apresentam informações sobre fenômenos poucos estudados (GODOY, 2006, p. 124)

A etapa inicial da coleta de dados contou com uma fase exploratória para realizar uma aproximação com o objeto de estudo, a fim de verificar sua consistência e identificar a existência de eventos relacionados à desregulamentação

ambiental no Paraná. Para tanto, entre junho e outubro de 2017, realizamos a leitura de estudos científicos e matérias de jornais sobre a política ambiental no Paraná, entrevistamos dois representantes de Organizações Não-governamentais (ONGs) de meio ambiente (Entrevistados 1 e 2) e analisamos as entrevistas com um deputado estadual (Entrevistado 12) realizada por membros do GEA. Constatamos que a desregulamentação ambiental não foi objeto de uma política formal, mas vem acontecendo mais claramente a partir de um conjunto de eventos em diversas frentes da política ambiental. Embora as iniciativas de desregulamentação ambiental remontem à década de 1990, o aprofundamento no número de casos de desregulamentação ambiental no estado se acentuaram a partir da mudança de governo em 2010, impulsionadas também pelo posicionamento do governo federal, por esse motivo o recorte temporal desse estudo compreenderá principalmente o período de 2010 a 2017.

Os eventos são aqui entendidos ao mesmo tempo como modalidades e estratégias de desregulamentação, que expressam, ilustram e resultam da relação de forças no âmbito das instituições do estado, produzindo ganhadores e perdedores nas lutas em torno das diversas formas de externalização dos custos ambientais. Como componentes do processo regulatório da política ambiental, os eventos podem se destacar tanto na formulação quanto na implementação, portanto, no âmbito legislativo e na execução dos instrumentos e leis, as diversas instâncias que lidam diretamente com a regulação de recursos naturais e de suas externalidades. Em sua variedade esses eventos revelam a diversidade de atores, interesses, práticas políticas, recursos e discursos que defendem e resistem à desregulamentação em diversas frentes temáticas que se reconhecem como constituidoras do campo da política ambiental.

Embora nem sempre seja possível evidenciar uma relação direta e coerente entre os diversos eventos, eles permitem desprender tendências da ação do Estado e os interesses gerais favorecidos num período histórico particular e suas implicações sociais, políticas e ambientais. Simultaneamente, essas tendências podem revelar importantes mudanças no padrão histórico de intervenção do estado nos conflitos e contradições ambientais em resposta e impulsionadas por macromudanças políticas, ideológicas e econômicas. Como procuramos demarcar as tendências e estratégias que caracterizam a desregulamentação incluímos também

ações legais e administrativas que mesmo que não tenham tido sucesso, como foi o caso de projetos de leis que não foram sancionados, contribuíram para uma melhor compreensão do fenômeno estudado.

**Quadro 02** – Categorias utilizadas na coleta e análise dos dados

Categorias	Subcategorias	Eventos
Desmantelamento	Institucional	Disponibilidade de recursos (financeiros, humanos e materiais)
		Descentralização da política ambiental
		Convênio com a polícia ambiental
		Corrupção
	Legislativo	Projetos de lei sancionados e vetados
		Revogação e flexibilização de leis e regulamentos ambientais
		Privatização, comercialização e <i>comodificação</i>

**Fonte:** elaborado pela autora

O desmantelamento institucional envolve a reestruturação dos órgãos ambientais, enfraquecendo a capacidade de intervenção do Estado ao transferir determinadas atribuições estatais na área ambiental aos agentes privados e corporativos (HEYNEN et al., 2007). Por sua vez, o desmantelamento em nível legislativo consiste na revogação e flexibilização de leis e regulamentos ambientais, com o objetivo também de reduzir o poder estatal. A análise do poder executivo e legislativo permitiu maior e melhor compreensão desse processo, uma vez que, reconhecendo o Estado como a condensação de uma relação de forças, ambos os poderes são reconhecidos como espaços estratégicos de relação de forças, nos quais na área ambiental, em tese, deveriam contribuir para uma política mais democrática, responsável por determinar e coibir determinadas formas de apropriação dos recursos naturais e suas externalidades. No entanto, o aparelho estatal é utilizado muito mais para impor projetos de atores específicos, favorável aos seus interesses, ao Estado.

A coleta dos dados foi realizada por meio da análise de documentos e periódicos e entrevistas. Os documentos foram utilizados para ratificar quantitativa e qualitativamente a forma como cada uma das dimensões da desregulamentação ambiental vem acontecendo no Paraná. A investigação do desmantelamento

institucional ocorreu por meio de buscas nos sites oficiais do governo, principalmente dos órgãos ambientais estaduais, no Portal da Transparência, na Secretaria do Tesouro Nacional e em documentos publicados por sindicatos e ONGs. Os dados do retrocesso legislativo e da reregulamentação ambiental foram levantados, principalmente, em leis, projetos de lei, alterações e revogações de leis referentes aos eventos selecionados. Para mapear o encaminhamento desses eventos e verificar o posicionamento dos atores sociais, as informações levantadas foram complementadas por dados coletados em periódicos de jornais.

Com o intuito de compreender as formas de desregulamentação ambiental no Paraná, as relações de forças predominantes no contexto espaço-temporal específico, os principais atores favorecidos por esse processo e as estratégias utilizadas por eles para alcançar a desregulamentação ambiental foram realizadas entrevistas semiestruturadas (APÊNDICE A), realizadas presencialmente, com um roteiro prévio, mas concedendo flexibilidade ao entrevistador para intervir durante o seu andamento. Dessa forma, “permite a obtenção de uma grande riqueza informativa; proporciona ao investigador a oportunidade de clarificação e seguimento de perguntas e respostas em uma interação direta e flexível” (GODOI; MATTOS, 2010, p. 306).

Foram realizadas 13 entrevistas, todas na cidade de Curitiba entre maio de 2017 a março de 2018. Os atores entrevistados foram escolhidos segundo sua expressividade nos eventos de desregulamentação ambiental, buscamos abranger todos aqueles envolvidos ou impactados pelo processo de desregulamentação. Desse modo, há atores ligados ao processo de elaboração, de implementação e de fiscalização da política ambiental, assim como aqueles regulados por essa política e aqueles com amplo conhecimento da política ambiental do Paraná. Utilizamos também entrevistas realizadas por membros do GEA em 2017.

**Quadro 03** – Relação dos entrevistados pela pesquisa

Entrevistado	Data	Cargo do entrevistado
1	22/mai/17	Coordenador de ONG ambiental
2	03/out/17 04/dez/17	Diretor de ONG ambiental
3	04/dez/17	Membro do Batalhão da Polícia Ambiental
4	04/dez/17	Membro do Batalhão da Polícia Ambiental

5	05/dez/17	Procurador do Ministério Público
6	05/mar/18	Funcionário do Instituto Ambiental do Paraná
7	05/mar/18	Representante das indústrias paranaense
8	06/mar/18	Diretor na SEMA
9	06/mar/18	Assessor na SEMA
10	06/mar/18	Assessor na SEMA
11	06/mar/18	Coordenador na SEMA
12	16/fev/17	Deputado estadual <sup>1</sup>
13	17/fev/17	Representante do Senai <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Entrevistas realizada por membros do GEA e compartilhadas com essa pesquisa

**Fonte:** elaborado pela autora

A compreensão do processo de desregulamentação ambiental no Paraná a partir de eventos específicos requereu um método de análise de dados que possibilitasse o estabelecimento de relações entre os elementos-chave dos eventos que compõem esse processo, a fim de assimilá-los em um quadro geral (TESCH, 1990). Para tanto, optamos pela análise de conteúdo, já que suas etapas permitem a descrição dos eventos e em seguida o estabelecimento das conexões entre eles. Além disso, admite deduzir de forma lógica e interpretar as informações obtidas em campo (BARDIN, 2011).

A execução da análise ocorreu em três etapas: a pré-análise, a exploração do material e a interpretação referencial. Na primeira, o material foi preparado, operacionalmente envolve a transcrição das entrevistas, a escolha dos fragmentos de textos que serão utilizados e sua ramificação entre as categorias e subcategorias. Foram formuladas as principais hipóteses para a desregulamentação, as quais guiaram toda análise, o intuito era encontrar certas estruturas e tendências por trás dos fragmentos de textos selecionados (BARDIN, 2011), assim como temas e especificações de maior interesse ao objeto de pesquisa (TRIVIÑOS, 1987).

Com início já na pré-análise, a segunda etapa enfocou a exploração dos materiais, aprofundando o estudo com base nos princípios e hipóteses construídos a partir do referencial teórico (TRIVIÑOS, 1987). Aqui, realizamos a assimilação da forma com que a desregulamentação ambiental no Paraná ocorreu em cada evento. O resultado dessa fase foi a descrição analítica dos eventos (TRIVIÑOS, 1987). A terceira etapa consistiu na interpretação referencial cujo objetivo era elaborar

proposições consistentes sobre o fenômeno estudado (BARDIN, 2011), o que implicou em capturar os atores beneficiados pela desregulamentação ambiental, seus interesses e as estratégias utilizadas para implementá-la no estado. Nesta pesquisa, a última fase da análise de conteúdo também auxiliou na assimilação dos eventos para compreender de forma mais ampla os aspectos centrais da desregulamentação ambiental no Paraná, ou seja, permitiu, a partir de cada subcategoria, traçar os aspectos e características centrais do fenômeno estudado.

Dada à complexidade desse fenômeno, tendo em vista que é um processo político, histórico e espaço-temporalmente demarcado, além dos conteúdos manifestados pelos documentos e entrevistas analisados, a intenção também foi de desvendar os interesses das relações de forças que, em geral, prevalecem no Estado para a desregulamentação ambiental e os interesses sociais que elas representam. Essa análise “abre perspectivas [...] para descobrir [...] tendências etc. das características dos fenômenos sociais que se analisam e, ao contrário da análise apenas do conteúdo manifesto, é dinâmico, estrutural e histórico” (TRIVIÑOS, 1987, p. 162).

Em contraste com os casos analisados na teoria, que tratavam da desregulamentação ambiental de políticas específicas, as quais, em geral, derivavam de políticas formais de desregulamentação, o caso do Paraná apresenta eventos de desregulamentação em diferentes frentes da política ambiental, administrativa e legislativa. Assim, a partir das categorias selecionadas, analisamos as formas com que a desregulamentação ambiental vem acontecendo no estado, os atores envolvidos e os interesses privilegiados no estado do Paraná.

Embora a metodologia construída no estudo satisfaça o alcance dos objetivos propostos, a ausência de acesso a determinados dados foram fatores limitantes para elaboração da pesquisa. Destacamos a dificuldade em obter informações relacionadas à fiscalização ambiental no estado, por exemplo número de infrações e multas aplicadas e boletins de ocorrência emitidos, a quantidade exata de funcionários públicos, cargos comissionados, estagiários e terceirizados nos órgãos ambientais ao longo do período analisado. Encontramos resistência de determinados setores em fornecer esses dados e a inexistência de dados consolidados nessas áreas.

#### 4 A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA AMBIENTAL PARANAENSE

Embora subordinados ao nível federal, os estados detêm poder efetivo e relativa autonomia política, o que implica na capacidade de organizar, legislar, governar e administrar seu território. A forma como cada unidade subnacional trata de suas questões ambientais é particular, tendo em vista a influência dos atributos físicos, naturais, sociais e culturais na concepção e implementação da política ambiental. Os aspectos físicos e naturais, como relevo, solo, clima e a distribuição dos recursos naturais, por exemplo, interferem nos problemas e desafios ambientais dos governos subnacionais (GRAY, 2013).

A proximidade aos problemas ambientais e a maior capacidade dos estados em compreender as necessidades regionais (SAPAT, 2004) lhes atribuíram gradualmente funções destacadas na área ambiental. Eles são responsáveis [...] pela regulamentação e implementação de boa parte de leis ambientais federais [...] (GUANDALINI, 2016, p. 104) e de tratados internacionais, adaptando-os às especificidades regionais. Além disso, eles detêm a função de criar unidades de conservação, elaborar e implementar os instrumentos ambientais, com destaque para a execução do zoneamento econômico ecológico e a maior parte dos licenciamentos ambientais. Também ficam concentradas nos estados as atividades de fiscalização, monitoramento, produção de informações sobre a qualidade do meio ambiente e a mobilização de recursos para a gestão ambiental (GUANDALINI, 2016).

Portanto, as decisões ambientais dos governos subnacionais podem exercer um alto grau de influência na qualidade/degradação ambiental em nível regional. Isso implica em afirmar que os estados são atores centrais na determinação do controle ambiental de seus territórios, expressando o alcance e os limites da intervenção estatal nesse campo. Partindo de uma concepção de Estado enquanto um espaço estratégico ocupado pela condensação de uma relação de forças sociais predominantes na sociedade, o Estado subnacional em geral é ocupado por arranjos formados pelas elites econômicas e políticas regionais, tornando a política ambiental estadual mais suscetível aos grupos de interesse, os quais podem interferir de forma privilegiada desde a formulação até a execução dessas políticas (HAYS, 2009).

Em suma, os estados podem assumir um papel destacado nas decisões sobre a regulamentação e implementação das políticas ambientais. Contudo,

a maior suscetibilidade dos estados à influência dos grupos de interesse regionais pode tornar as decisões ambientais estaduais um instrumento para favorecer os interesses desses grupos. Neste capítulo, apresentamos aspectos fundamentais do território paranaense e de sua política ambiental que auxiliaram a compreender o processo de desregulamentação no estado.

Situada na região sul do país, o estado do Paraná se estende por uma área de 199.307,939 km<sup>2</sup>, habitada por aproximadamente 11.320.892 pessoas (IBGE, 2017). Atualmente, o estado possui a quarta maior economia brasileira, com base no Produto Interno Bruto (PIB) de 2015. Na composição desse indicador aproximadamente 9% da riqueza paranaense advém da agropecuária, 13,5% da administração pública, 15,8% da indústria de transformação e 16,1% do comércio e reparação de veículos automobilísticos (IPARDES, 2017a). Todavia, considerando toda a cadeia do agronegócio, a representatividade desse setor sobe para 30% do PIB estadual (IPARDES, 2017b). Além disso, 12% do produto interno é destinado à exportação (IPARDES, 2017c).

Presente em praticamente todo o território paranaense, o bioma predominante é a Mata Atlântica, no entanto, menos de 12% ainda pode ser encontrado em estado nativo (HIROTA; MANTOVANI, 2016). Esse índice reflete a forma como ocorreu a ocupação territorial do estado. Os principais marcos econômicos do estado estão vinculados à exploração de recursos naturais, como a extração da erva-mate, vigente na emancipação política do Paraná em 1853, a qual, em seu ápice no século XIX, chegou a representar 85% da economia estadual (SILVEIRA, 1998; PARANÁ, 2017). Embora essa atividade tenha permanecido até o século XX, durante a Segunda Guerra Mundial, devido à construção de rodovias e ferrovias de ligação entre o interior e o litoral, houve a intensificação da exploração da madeira, ultrapassando o volume financeiro da erva-mate (PARANÁ, 2017).

A colonização do Norte do Paraná pela Companhia de Terras do Norte do Paraná, entre 1930 e 1950, além de promover a elevada migração interna, suscitou a cultura do café, que, nos anos 1960 tornou-se a principal atividade econômica do estado (PARANÁ, 2017). De maneira similar, a ocupação do oeste e sudoeste paranaense inaugurou a cultura da soja e do trigo, as quais eclodiram na década de 1970, associada a modernização agrícola (SILVEIRA, 1998; PARANÁ, 2017). Nesse mesmo período, acentuou-se a instalação de indústrias de grande porte,

principalmente a agroindústria, embora também de outros setores, como o de comunicações e a automobilística. O processo de industrialização paranaense é resultado do modelo de desenvolvimento industrial estabelecido pelo governo estadual, concentrado, de maneira geral, na Região Metropolitana de Curitiba (NIEHUES, 2014; PARANÁ, 2017). O caráter desenvolvimentista e extrativista do modelo econômico esteve quase sempre incorporado ao perfil conservador e economicamente liberal da elite política.

A forma de exploração, produção e apropriação dos recursos naturais no Paraná geraram problemas ambientais, como a erosão do solo, a contaminação de ar, rios e mananciais pela atividade industrial, o crescimento dos centros urbanos e a devastação das florestas (BORINELLI; CAPELARI, 2016) e transformaram rapidamente o território e a paisagem do estado (BORINELLI et al., 2011).

A intensa urbanização – com déficits de infraestrutura básica –, associada à expansão das atividades agropecuárias, com elevado uso de agroquímicos, e à continuidade dos desmatamentos, comprometeram a qualidade dos recursos hídricos e do biosistema, agravando os danos ambientais. Ao mesmo tempo, a concentração fundiária que acompanhou esse processo esteve na raiz do intenso êxodo rural que marcou a dinâmica demográfica paranaense (IPARDES, 2004, p. 4)

A primeira expressão da política ambiental paranaense remonta a 1907, com a elaboração do segundo Código Florestal do país, e a criação do Instituto de Defesa do Patrimônio Natural, do Conselho de Defesa do Patrimônio Natural e da Polícia Florestal nos anos 1950 (BORINELLI et al., 2012).

Uma abordagem contemporânea da política ambiental teve início na década de 1970 (BORINELLI; CAPELARI, 2016). Seguindo as tendências nacionais e internacionais que determinavam uma maior intervenção do Estado na área ambiental (BORINELLI et al., 2012), entre 1970 e 1980, sob vigência do regime militar, foi estabelecido o aparato institucional do meio ambiente. Então foram criados o Instituto de Terras e Cartografia (ITC) em 1972, subordinada à Secretaria de Agricultura, e a Administração de Recursos Hídricos (ARH) em 1973, a qual adquiriu nova nomenclatura, em razão de reformas administrativas em 1982, transformando-se na Superintendência de Recursos Hídricos e Meio Ambiente (SUREHMA) (BORINELLI; CAPELARI, 2016).

Desde a redemocratização em 1982, o Paraná vem sendo um estado com pouca alternância, com o predomínio de partidos ideologicamente identificados

como de centro-esquerda e de direita (TAROUCO; MADEIRA, 2015), expressando o perfil político do eleitorado paranaense.

**Quadro 04** – Governadores do estado do Paraná desde 1982

<b>Governador</b>	<b>Período</b>	<b>Partido</b>
José Richa	1983-1986	PMDB
João Elísio Ferraz de Campos	1986-1987	PMDB
Álvaro Dias	1987-1991	PMDB
Roberto Requião de Mello e Silva	1991-1994	PMDB
Mário Pereira	1994-1995	PMDB
Jaime Lerner	1995-1999	PDT
Jaime Lerner	1999-2003	PFL
Roberto Requião de Mello e Silva	2003-2006	PMDB
Hermas Eurides Brandão	2006-2007	-
Roberto Requião de Mello e Silva	2007-2010	PMDB
Orlando Pessuti	2010-2011	PMDB
Carlos Alberto Richa	2011-2015	PSDB
Carlos Alberto Richa	2015-2018	PSDB
Cida Borghetti	2018- Em exercício	PP

**Fonte:** CASA CIVIL (2018)

De maneira geral, mantém-se no poder nomes ligados a famílias tradicionais da elite política estadual, contribuindo para a permanência de classes historicamente dominantes na região (OLIVEIRA, 2007). Seja no grupo de centro-esquerda ou de direita, o governo mantém-se alinhado aos interesses dos principais setores econômicos do estado, principalmente o agronegócio e a indústria. Embora as formas de governar desses grupos sejam diferentes, as conexões entre o poder econômico, político e as estruturas familiares permanecem independente da composição político-partidária (OLIVEIRA, 2007). Oliveira (2018) conclui que a política paranaense

[...] vem se tornando negócio de família e negócio de ricos. As eleições são caríssimas e muitos só querem o extrativismo estatal; isto é, só querem ganhar muito, ganhar mais e rápido dentro do aparelho estatal. Familismos,

nepotismos, cargos comissionados, clientelismos e abuso de poder econômico muitas vezes andam juntos (OLIVEIRA, 2018, não paginado).

Na política ambiental, com a vitória do governo oposicionista em 1982, representado por José Richa, eleito pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), houve o fortalecimento da estrutura física e técnica, principalmente na área de florestas. Em substituição ao ITC, em 1985, foi criado o Instituto de Terras, Cartografia e Florestas (ITCF) (Decreto n° 5.799), concentrando as atribuições florestais em um único órgão. Durante o governo de Álvaro Dias (1987 a 1991), também filiado ao PMDB, a questão ambiental foi elevada ao primeiro escalão da política, com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SEDU) (Lei n° 8.485 de 1987) (BORINELLI et al., 2012).

Por sua vez, no mandato de Roberto Requião de Mello e Silva (1991 a 1994), também pertencente ao PMDB, foram instituídas reformas administrativas que criaram, em 1992, a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMA) e o Instituto Ambiental do Paraná (IAP) (Lei n° 10.066 de 1992), este último com mais de 1000 funcionários concursados, a partir da fusão do ITCF e da SUREHMA (BORINELLI; CAPELARI, 2016). O IAP é o principal órgão executor das políticas de comando e controle do estado, responsável por importantes atribuições, como o licenciamento ambiental, zoneamento econômico ecológico e pela fiscalização ambiental. Atualmente, além da sede administrativa, o IAP possui 21 escritórios regionais distribuídos pelo território estadual.

Durante o governo de Requião, houve a potencialização da política ambiental, não somente pela criação dessas estruturas, mas também pelo fornecimento de condições adequadas para a operacionalização de suas atividades centrais (BORINELLI; CAPELARI, 2016). Em 1991, o Paraná foi precursor na adoção de um instrumento econômico de caráter redistributivo: o ICMS Ecológico (Lei Complementar n.º 59 de 1991). Esse instrumento determina critérios ambientais para a realização do repasse de uma parcela do valor arrecado com o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) aos municípios. A medida contribuiu para o aumento significativo do número de unidades de conservação nos anos subsequentes (BORINELLI; CAPELARI, 2016).

Os dois governos seguintes (1995 a 2002) foram liderados por Jaime Lerner, eleito no primeiro mandato pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) e no

segundo pelo Partido da Frente Liberal (PFL). De maneira geral, sua gestão ficou marcada pela reorganização pública, pelo incentivo à privatização e pela adesão aos preceitos neoliberais. Nesse período, as políticas de reflorestamento foram ampliadas, por meio de três principais iniciativas: o Programa Florestas Municipais, que promoveu a descentralização da gestão de florestas, a criação do Sistema Estadual de Reposição Florestal Obrigatória (SERFLOR), responsável por controlar o corte, o transporte e a reposição florestal, e o Programa Estadual de Desenvolvimento Florestal (PRODEFLO), responsável por produzir e distribuir mudas aos produtores rurais (BORINELLI et al., 2012). Nos anos 1990, a produção de mudas e o reflorestamento aumentaram significativamente (BORINELLI et al., 2012). Entretanto, os avanços em relação à quantidade de áreas reflorestadas estava atrelado muito mais aos interesses econômicos do setor madeireiro do que aos objetivos ambientais (BORINELLI et al., 2012).

Em 1996, foi criada a Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Saneamento Urbano (SUDERHSA), em resposta a inexistência de uma gerência exclusiva para tratar desse segmento no IAP (BORINELLI; CAPELARI, 2016). Apesar da adoção de medidas alinhadas à desregulamentação, como o incentivo ao setor industrial para adotar os mecanismos de autorregulação ambiental, em 2002 foi aprovada a criação de um instrumento de comando e controle, com a sanção da Lei da Auditoria Ambiental.

Entre 2003 a 2010, Roberto Requião, eleito novamente pelo PMDB, esteve à frente do poder executivo estadual. Sua gestão ficou marcada pela criação de dois órgãos ambientais: o Instituto de Terras, Cartografia e Geologia do Paraná (ITCG) em 2005 pela Lei 14.889 e o Instituto das Águas do Paraná (Águas Paraná), substituindo a SUDERHSA como órgão executivo gestor dos recursos hídricos no estado (Lei nº 16.242 de 2009). Embora durante seus mandatos não tenha ocorrido melhoria expressiva das condições materiais das instituições ambientais, no que tange a injeção de recursos e contratação de funcionários aos órgãos ambientais, a posição política de Requião, de caráter estatista por defender intervenção estatal, garantiu maior observância às legislações ambientais.

Isso se deu, por exemplo, no fortalecimento da fiscalização ambiental por meio de convênio celebrado entre o IAP a Polícia Ambiental, na implementação da auditoria ambiental compulsória como requisito para a liberação de

licenças ambientais, a criação da Lei nº 14.162 de 2003, que vedava o cultivo, manipulação, importação, industrialização e comercialização de organismos geneticamente. Além disso, em 2009, através da Lei nº 16.252, o então governador transferiu novamente a gestão das águas ao domínio estatal, que havia sido delegada aos usuários desse recurso, como a Sanepar (GAGG, 2014).

Entre 2011 a 2014, com a eleição de Carlos Alberto Richa (Beto Richa) pelo PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) e o retorno das forças liberais de direita ao poder executivo do estado, prevaleceram ações direcionadas à desregulamentação ambiental no Paraná, com a restrição da capacidade de intervenção dos órgãos ambientais e o desmonte de marcos legais. Nesse período, é possível identificar o agravamento das condições ambientais, com o aumento do desmatamento da Mata Atlântica (SOS MATA ATLÂNTICA, 2017), a poluição dos rios e as estimativas negativas com relação às mudanças climáticas, que calculam uma elevação de temperatura em até 5,7°C no estado (GAZETA DO POVO, 2016b).

Embora a estrutura ambiental no Paraná tenha se destacado nos anos 1990, de maneira geral ela tem demonstrado uma baixa capacidade institucional e *status* político-administrativo, sobretudo se comparado às instituições que lidam diretamente com os recursos naturais do Estado, como a Secretaria de Agricultura, Sanepar e Copel.

## 5 A DESREGULAMENTAÇÃO COMO DESMANTELAMENTO LEGISLATIVO

Dentro de um cenário político historicamente conservador, liberal e alinhado às necessidades das classes econômicas dominantes no estado, o percurso da política ambiental no Paraná delinea períodos de maior regulamentação, com o pioneirismo na elaboração de legislações ambientais a partir da década de 1970 e, mais recentemente, de intensa desregulamentação, principalmente a partir de 2010, com a intensificação das iniciativas de redução da intervenção do Estado na política e controle ambiental. Partindo do contexto da sociedade capitalista, a mudança na forma de gestão da contradição entre crescimento econômico e qualidade ambiental no Estado paranaense indica uma nova configuração de relação de forças dentro do aparato estatal, que prioriza a desregulamentação como estratégia de atuação na área ambiental. Neste capítulo, analisamos o processo de desregulamentação ambiental em âmbito legislativo no estado do Paraná.

A dimensão legislativa da desregulamentação ambiental compreende o retrocesso ambiental e a reregulamentação, cuja tendência é fortalecer os atores de mercado, concedendo-lhes mais autonomia e poder (HEYNEN et al., 2007). Para compreender o caso paranaense, começamos pelas iniciativas de reregulamentação, as quais indicam a intenção do governo em transferir determinadas atribuições da gestão pública para as organizações e lógica privadas. A partir da análise dos projetos de lei aprovados e vetados entre 2011 a 2017, discorreremos sobre as tendências do processo legislativo e em seguida analisamos em profundidade o principal caso de retrocesso legislativo vivenciado no estado do Paraná: a revogação da auditoria ambiental compulsória. Além disso, destacamos os eventos em que a mobilização da sociedade civil alterou o curso da tramitação dos projetos de lei, apontando que a articulação dessas forças tem capacidade de influenciar as decisões da Assembleia Legislativa.

### 5.1 REREGULAMENTAÇÃO: ÊNFASE À LÓGICA DE MERCADO

Com a reforma do papel do Estado e a disseminação das práticas neoliberais, a reregulamentação começou a se destacar como instrumento de regulação, ao incentivar a adoção de políticas de privatização dos recursos naturais

(CASTREE, 2008). No Paraná duas iniciativas refletem a intenção de restringir a intervenção estatal e ampliar a atuação da iniciativa privada: o projeto “Parques Paraná” e o aumento do controle acionário por empresas privadas na Sanepar.

Criado pelo governo do estado e dirigido pela Sema, o projeto “Parques Paraná” busca soluções para inovar na gestão das unidades de conservação (UCs) estaduais e fornecer maior eficiência em sua administração, por meio de ações cooperativas entre órgãos governamentais e organizações parceiras (SEMA, 2017; PARANÁ PROJETOS, 2018). Essas parcerias deveriam fomentar a conservação do meio ambiente e a valorização do patrimônio natural, em conjunto com a geração de emprego e renda para as comunidades do entorno e o incentivo à visitação pública. Para tanto, também estão previstas melhorias na infraestrutura e na qualidade dos serviços (SEMA, 2017; IAP, 2017c). O projeto abrange diversas UCs distribuídas pelo território paranaense: Parque do Monge; Parque Vila Velha; Parque Guartelá; Parque do Pico Marumbi; Serra da Baitaca; Lago Azul; Rio da Onça; Ilha do Mel; Cerrado; Campinhos; Parque Amaporã e Mata dos Godoy (IAP, 2017c)

A primeira fase do “Parques Paraná” está sendo realizada com três parques estaduais: do Monge, no município de Lapa; de Vila Velha, em Ponta Grossa; e de Guartelá, em Tibagi. Em dezembro de 2016, apoiado pelo Instituto Semeia de São Paulo, o governo estadual lançou o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), com o intuito de identificar as organizações interessadas e com competência para realizar estudos de viabilidade técnico-operacional, econômico-financeiro e jurídico-institucional sobre o modelo mais adequado para concessão do serviço de administração dos parques estaduais para as empresas privadas (PMI PARQUES, 2017). Em abril de 2017, seis empresas<sup>8</sup> foram aprovadas pelo Conselho Gestor de Concessões do Paraná para realizar os estudos. Cinco meses mais tarde, os estudos foram encaminhados à Sema para avaliação técnica das instituições participantes do projeto, a fim de decidir o modelo que irá compor o edital de licitação para concessão da administração dessas UCs para a iniciativa privada (SEMA, 2017). Até o momento, essa decisão ainda não foi tomada.

---

<sup>8</sup> Entre pessoas físicas e jurídicas, foram seis aprovadas para realizar os estudos: 1) Best Way Trips Agência de Viagens e Turismo Ltda; 2) Carlos Eduardo de Mello Guimarães; 3) Gaisler Moreira Engenharia Civil Ltda, GTECH Engenharia e Planejamento Ltda e Junqueira Victorelli - Advocacia e Gestão Empresarial; 4) Instituto de Pesquisa em Vida Selvagem e Educação Ambiental - SPVS; 5) PARQUETUR Participações S.A.; 6) Sete Soluções e Tecnologia Ambiental Ltda; Investor Consulting Partners Consultoria Ltda e TAVERNARD Sociedade de Advogados (PMI PARQUES, 2017).

Partindo do pressuposto neoliberal de que as empresas privadas detêm maior capacidade para administrar eficientemente, a ideia é substituir a gestão estatal dos parques pela atuação das empresas (SEMA, 2017). Segundo o Entrevistado 2, a deficiência orçamentária dos órgãos ambientais e a própria dificuldade de administrar as UCs, não somente no Paraná, mas no Brasil como um todo, tornou a concessão desses serviços uma tendência e as parceiras público-privadas surgem como alternativa para sua gestão. Essa iniciativa é uma forma de desregulamentação ambiental, por meio da reregulamentação, na medida em que restringe a intervenção estatal através da transferência de atividades públicas para empresas privadas (CASTREE, 2008).

A reregulamentação em si não é um problema, mas a forma como ela será realizada, pode vir a ser. Isso porque, observamos uma contradição entre o pressuposto de conservação ambiental das UCs e o objetivo central de obter lucro das organizações privadas. Desse modo, a grande preocupação é: como equilibrar a conservação do meio ambiente e a lucratividade organizacional?

[...] o governo do estado deveria aportar muito mais recursos para as unidades de conservação, independente de terceirizar ou não e não faz. [...] O governo não pode vir com essa 'conversa mole' de que vai terceirizar tudo para se livrar do problema, mas é isso que está acontecendo [...], os modelos de terceirização propostos para o Paraná em Vila Velha, Guartelá e Monge era para o governo ir embora, deixava para [...] a empresa que ganhar ficar com o parque, inclusive com a gestão da conservação, isso não existe. [...] Bem ou mal, a gestão do governo ainda tem funcionários, e principalmente aqueles de carreira, que conseguem transmitir no atendimento ao público, embora tremendamente deficiente, um pouco desse compromisso de conservação e de para que que serve um parque (ENTREVISTADO 2).

Como argumenta Mansfield (2007) a regulamentação de inspiração neoliberal é insuficiente para garantir a qualidade ambiental. Portanto, neste caso específico, em conjunto com a concessão, é importante que haja uma estratégia governamental para fiscalizar a atuação empresarial na conservação ambiental. Embora os resultados dessa desregulamentação possam ser diversos espaço-temporalmente, tanto é possível que, mesmo com a concessão, o Estado mantenha um controle sobre a atuação das empresas na UC, assim como é possível, e mais provável, dado o histórico de desmantelamento institucional que veremos na próxima seção, que a conservação ambiental fique à mercê da vontade das empresas, com baixo controle público e estatal, reduzindo a rigurosidade com relação a conservação.

Com o objetivo de aumentar o lucro empresarial, e consequentemente sua redistribuição aos acionistas, a Companhia de Saneamento do Paraná (Sanepar) também adotou medidas de favorecimento das empresas privadas para lidar com o baixo investimento e quadro de funcionários limitados (BRASIL DE FATO, 2018). Desde 1964, quando foi fundada, a Sanepar é uma empresa de economia mista, que durante o governo de Lerner foi convertida para o capital aberto, com ações negociadas na Bolsa de Valores de São Paulo (GAGG, 2014). Nos últimos dois anos, o governo caminhou em direção à redução de seu controle acionário da Sanepar, optando pela venda de ações da empresa.

A preferência por determinações de inclinação neoliberal está em consonância com o posicionamento do governo de Michel Temer (PMDB) (BRASIL DE FATO, 2017a; SENGE-PR, 2017). Logo após o *impeachment*, em setembro de 2016, o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) realizou um evento para apresentar aos representantes estaduais o “Projeto Crescer”, um programa de parceria de investimento. O Paraná apareceu entre as 18 unidades federativas que demonstraram interesse no projeto (LÁZARO JR, 2017). No mesmo mês, a Assembleia Legislativa aprovou a Lei nº 18.875 de 2016, cujo projeto tramitava a cerca de um mês, que autorizava a venda de ações da Copel (Companhia Paranaense de Energia) e Sanepar:

Art. 4.º Autoriza o Poder Executivo a alienar ações excedentes da:  
I - Sanepar, desde que seja assegurada a manutenção de, no mínimo, 60% (sessenta por cento) das ações ordinárias pelo Estado do Paraná;  
II - Copel, desde que seja assegurado, no mínimo, 51% (cinquenta e um por cento) das ações ordinárias pelo Estado do Paraná.

Estabelecidas as condições necessárias, o governo anunciou a venda de ações ao final de 2016. “Cerca de R\$2 bilhões foram movimentados na operação, e cerca de 85% das 207 milhões de ações vendidas caem nas mãos de fundos de investimentos e de investidores estrangeiros” (BRASIL DE FATO, 2018, não paginado). Em junho de 2017, o governo firmou um Acordo de Cooperação Técnica (n. 16.2.0569.13) com o BNDES para planejar e estruturar projetos de desestatização, no entanto, a assinatura do termo foi divulgada somente em outubro (BRASIL DE

FATO, 2018; SENGE-PR, 2017)<sup>9</sup>. Com duração mínima de 36 meses, podendo ser estendida em até cinco anos, o termo sugere sete formas de negócios: “alienação (venda) de participação societária do poder público, aumento ou abertura de capital social de empresas estatais, concessões, permissões, parcerias público privadas e arrendamento de bens” (LÁZARO JR, 2017, não paginado). Na ocasião, a Casa Civil do estado negou a existência de estudos de desestatização, porém o representante do BNDES responsável por tratar dessa parceria era superintendente da Área de Desestatização do BNDES (SENGE-PR, 2017).

No mesmo ano, um novo leilão disponibilizou mais de 250 milhões de ações para a venda, dos quais 36 milhões pertenciam a Copel, segunda maior acionista da Sanepar (BRASIL DE FATO, 2018). Ainda assim, o governo estadual permaneceu no controle acionário com poder votante de 60%, porém com apenas 20% de propriedade. De acordo com Vera Lucia Pedroso Nogueira, funcionária da Sanepar e presidente do Sindicato de Trabalhadores nas Empresas de Água, Esgoto e Saneamento de Maringá e Região Noroeste do Paraná (Sindaen): “Isso é muito preocupante. O governo Beto Richa alterou legislações em acordos para privilegiar lucros para os acionistas. Precisamos é de uma empresa que realmente possa atuar com empresa pública para o povo do Paraná” (BRASIL DE FATO, 2018, não paginado). Além disso, logo em seguida, o aumento de 25% das tarifas da Sanepar nos próximos oito anos foi aprovado, medida que corrobora a tese de que há um interesse de tornar a empresa mais atrativa ao setor privado (BRASIL DE FATO, 2018).

A Sanepar demonstra explorar de forma oportuna sua estrutura mista. A face pública da organização prevalece na apresentação de demandas ao governo ou na priorização de pautas importantes para a empresa. No entanto, quando o assunto é a redistribuição dos lucros aos acionistas, sua frente privada assume o controle. Assim como no caso descrito por Bakker (2005), o menor controle estatal sob as ações da organização veio acompanhada de mudanças nos mecanismos de tomada de decisão, mais orientadas ao custo-benefício do mercado.

As mudanças acionárias dos últimos dois anos e o termo de cooperação estabelecido com o BNDES indicam a pretensão governamental na

---

<sup>9</sup> Segundo Lázaro Jr (2017), os estados do Acre, Alagoas, Amapá, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rondônia, Roraima e Sergipe também assinaram acordo semelhante.

privatização da Sanepar. Reconhecendo a privatização como um processo longo, burocrático e polêmico, a venda de ações em meio ao cenário político e econômico turbulento do estado tornou-se uma alternativa mais viável ao governo (ESTADÃO, 2017). O anseio por delegar o controle de atividades públicas e de interesse coletivo à iniciativa privada no Paraná não ocorre de forma isolada, de maneira geral esse posicionamento é congruente com as prerrogativas neoliberais defendidas pelo governo do presidente Michel Temer (BRASIL DE FATO, 2018) e pelas instituições multilaterais e internacionais, como o Banco Mundial. Para Carlos Bittencourt, presidente do Sindicato de Engenheiros do Paraná (Senge-PR), essa medida “[...] favorece poucos setores comerciais privados, em detrimento do interesse público” (BRASIL DE FATO, 2018, não paginado).

As iniciativas de reregulamentação no estado, além de facilitar a privatização, retiram a autonomia estatal no gerenciamento de seus recursos naturais e a transferem às organizações privadas (CASTREE, 2008; MANSFIELD, 2007), reduzindo o controle social sob o meio ambiente. Além disso, a concessão ou a privatização tendem a dificultar o acesso dos indivíduos aos bens públicos, no caso do Paraná especificamente, isso pode ocorrer pelo aumento no preço do serviço de saneamento ou pela cobrança de taxas para visitar parques estaduais. No próximo subcapítulo, discutimos outra estratégia de desmantelamento legislativo no Paraná: o retrocesso legislativo, que também está direcionado para a redução da capacidade de intervenção estatal.

## 5.2 O PROCESSO LEGISLATIVO NA DESREGULAMENTAÇÃO AMBIENTAL

O poder legislativo é o espaço em que se expressa a relação de forças e onde são definidas as formas de regulação da apropriação dos recursos naturais e suas externalidades. Conforme exposto nas categorias empíricas deste estudo, analisamos o retrocesso legislativo a partir dos projetos de lei (PL) propostos entre 2011 a 2017, com o objetivo de verificar tendências e interesses privilegiados com base nas temáticas e nos proponentes cujos projetos foram aprovados e vetados. Além disso, aprofundamos a análise no principal caso de retrocesso legislativo identificado no estado do Paraná: a revogação da auditoria ambiental. Por fim, discutimos os projetos em que a resistência, principalmente da sociedade civil, foi

essencial para o desenrolar de determinados PL na Assembleia Legislativa. O intuito é demonstrar que determinadas articulações de forças dentro e fora do Estado podem alterar o resultado muitas vezes previsível do jogo de forças.

### 5.2.1 A desregulamentação na proposição legislativa: sanções e vetos

Com base no conceito de Estado relacional, compreendemos as decisões estatais como resultado da relação de forças do Estado. Nesse sentido, o veto ou a aprovação de projetos de leis (PL) costumam estar de acordo com os interesses defendidos pelas forças que ocupam o aparato estatal em nível legislativo e executivo. Com o intuito de identificar a existência ou não dessa relação no Paraná, apresentamos o panorama de sanções e vetos dos projetos de lei ambientais no estado entre 2011 a 2017, a fim de analisar as decisões no processo legislativo e sua articulação com a estratégia de reduzir a intervenção e a autonomia do Estado na temática ambiental.

Partimos da análise dos PLs vetados pelo governador e mantidos pelos deputados em votação na Assembleia Legislativa. Considerando as coligações formadas para as eleições de 2010 e 2014, notamos que há um equilíbrio de vetos entre projetos elaborados por partidos de oposição e da base do governo. O Quadro 05 apresenta os projetos vetados no período:

**Quadro 05** – Projetos de lei ambientais vetados e mantidos pelos deputados entre 2011 a 2017.

PL/ano	Propositor/partido	Tema
260/2011	Dep. Caito Quintana (PMDB)	Estabelece normas para a utilização de embalagens pelos supermercados, estabelecimentos congêneres e o comércio em geral.
161/2011	Dep. Plauto Miró (DEM) e André Bueno (PSDB)	Inclui o artigo 7º à redação da lei nº 16.322 de 18 de dezembro de 2009.
102/2011	Dep. Cantora Mara Lima (PSC)	Altera e revoga dispositivos da lei nº 16.075, de 01 de abril de 2009, conforme especifica.
75/2011	Dep. Luiz Eduardo Cheida (PMDB)	Dispõe sobre a responsabilidade da destinação dos medicamentos em desuso no estado do Paraná e seus procedimentos.

A justificativa de Beto Richa para o veto desses projetos de lei oscilou entre as alegações de aumento dos custos para sua implementação e de divergências

na elaboração desses projetos. No caso do PL n° 260 de 2011, que obrigava os estabelecimentos a fornecerem sacolas plásticas biodegradáveis, o argumento de veto defendia que a mudança proposta agia contra o interesse público, no sentido de que geraria custos para as empresas, os quais seriam repassados aos consumidores. Similarmente, o PL n° 161 de 2011, que estabelecia a inserção de um recipiente em local visível para o descarte de medicamentos fora das condições de uso (vencidos, estragados, etc) na rede farmacêutica, foi vetado devido ao impacto econômico negativo que produziria ao penalizar as empresas paranaenses com esse custo.

Os projetos n° 102 e 75 foram vetados por vício de iniciativa por legislar sobre o funcionamento de órgãos executivos, cuja competência é exclusiva do próprio poder executivo. O primeiro alterava a multa fixada pela Lei n° 17.073, que proíbe o descarte de pilhas, lâmpadas fluorescentes, baterias de telefone celular e demais artefatos que contenham mercúrio metálico em lixo doméstico ou comercial, de 500 UFRIs (Unidade de Referência Fiscal, extinta em 2001), aproximadamente R\$488,00<sup>10</sup>, para R\$500,00. Embora tenha sido vetado, um projeto similar, com valores de multa menores, foi enviado pelo Poder Executivo e aprovado no mesmo ano, ele será discutido a frente. O segundo PL foi vetado por estabelecer novas funções à Sema e à Secretaria de Saúde, ele buscava tornar as farmácias e estabelecimentos que revendem remédios responsáveis pela coleta e armazenamento adequado de medicamentos vencidos e estragados, os quais deveriam ser recolhidos em até 30 dias pelos fabricantes para o descarte adequado.

De modo geral, os projetos vetados atribuíam custos ao setor econômico ao determinar a utilização de produtos menos danosos ao meio ambiente e mais onerosos às empresas e/ou a internalização dos custos ambientais gerados pelos resíduos do produto final ou do processo produtivo. Constatamos a existência de uma seletividade estratégica no processo legislativo quase sempre alinhada com os interesses empresariais setoriais. Esse mecanismo de seleção é compreendido neste trabalho como uma forma de desregulamentação preventiva, utilizada para impedir a aprovação de projetos de lei que impactam nas operações das empresas.

Se podemos identificar a desregulamentação preventiva a partir dos vetos, a análise dos projetos sancionados demonstra o retrocesso legislativo, ou seja,

---

<sup>10</sup> O valor de 1999 foi encontrado em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/tributaria/pagamentos-e-parcelamentos/valor-da-ufir>

a revogação ou flexibilização de leis ambientais com o objetivo de tornar mais livre a atuação dos atores de mercado (HEYNEN et al., 2007). O Quadro 06 apresenta os PLs sancionados no período de análise.

**Quadro 06**– Projetos de lei ambientais sancionados entre 2011 e 2017

PL/ano	Propositor e partido	Tema
823/2011	Poder Executivo	Altera e revoga dispositivos da Lei nº 16.075, que proíbe o descarte de pilhas, lâmpadas fluorescentes, baterias de telefone celular e demais artefatos que contenham mercúrio metálico em lixo doméstico ou comercial.
819/2011	Dep. Hermas Brandão Jr (PSB)	Denomina viveiro florestal Felipe Roberto Diapp ao viveiro de mudas da regional de Curitiba do Guatupê.
194/2012	Poder Executivo	Institui o Cadastro Técnico estadual de atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente, a Taxa de Controle de Fiscalização Ambiental e estabelece outras providências.
125/2012	Poder Executivo	Institui a política estadual sobre a mudança do clima e dá outras providências.
666/2013	Poder Executivo	Autoriza a transformação da Minerais do Paraná S/A - Mineropar em empresa pública, sob a denominação de Serviço Geológico do Paraná - Mineropar e adota outras providências.
360/2014	Poder Executivo	Regulamenta, nos termos do artigo 24 da Constituição Federal, o Programa de Regularização Ambiental das propriedades e imóveis rurais, criado pela lei federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012.
355/2014	Dep. Plauto Miró, Pedro Lupion (DEM), Ademar Traiano e Bernardo Carli (PSDB)	Revoga dispositivos da lei florestal do estado, bem como a lei de auditoria ambiental.
577/2015	Dep. Claudia Pereira (PSC)	Dispõe sobre o descarte ambientalmente adequado de filmes de radiografia usados.
486/2016	Dep. Cristina Silvestri (PPS)	Dispõe sobre medidas e reciclagem de óleos de origem vegetal e animal de uso culinário e seus resíduos, em todo o estado do Paraná.
212/2016	Dep. Rasca Rodrigues (PV)	Dispõe sobre o descarte de embalagens recicláveis no estado do Paraná.
582/2017	Poder Executivo	Criação do Programa Estadual de Resíduos Sólidos, para atendimento às diretrizes da política nacional de resíduos sólidos no estado do Paraná e dá outras providências.

Fonte: elaborado pela autora

Notamos que a maioria dos projetos aprovados foram propostas elaboradas pelo Poder Executivo (54%). Considerando os partidos aliados, somente um deles não pertencia a base do governo executivo (PL nº 212 de 2016). Isso indica

um alinhamento entre os interesses das forças hegemônicas no Executivo e Legislativo para aprovação de leis ambientais.

Com relação ao tema, podemos distinguir três grupos de projetos de lei: de cunho administrativo, a instituição de novas políticas e as revogações. Dois PLs podem ser enquadrados na categoria administrativa, PL n° 666 de 2013 e n° 819 de 2011, os quais apenas alteram ou nomeiam entidades e/ou parques ambientais. O segundo pode ser segmentado em duas categorias: a) as leis que visavam regular temáticas já abordadas em regulamentações nacionais, como a criação da política de mudanças climáticas (PL n° 125 de 2012), do Cadastro Técnico estadual e da Taxa de Controle de Fiscalização Ambiental (PL n° 194 de 2012) e do programa de resíduos sólidos (PL n° 582 de 2017); b) as legislações que criaram normas para o descarte de resíduos específicos, como a PL n° 212 e n° 486 de 2016.

Aqui, cabe uma breve explanação sobre a taxa de fiscalização ambiental (TCFA-PR). Em âmbito nacional, ela foi instituída na Política Nacional de Meio Ambiente por meio da Lei Federal n° 10.165 de 2000. De acordo com Oliveira (2017, sem paginação) “[...] a referida taxa já foi objeto de muitas ações judiciais. Contudo, os seus fundamentos legais, motivos justificadores e cobrança são atualmente considerados constitucionais pelo Supremo Tribunal Federal”. Essa taxa visa regular o poder de polícia Ibama e seu pagamento é obrigatório a todos que exercem atividades potencialmente poluidoras e que utilizam recursos naturais, conforme listado em lei. Tendo em vista que os estados e municípios também exercem o poder de polícia, a taxa também pode ser cobrada pelos governos subnacionais. Nesses casos, a lei nacional prevê a compensação do valor pago em nível estadual, no máximo 60% da taxa federal. No Paraná, a TCFA-PR equivale a exatamente a 60% do valor fixado pelo Ibama, ou seja, o valor total pode ser utilizado como crédito a ser descontado da TCFA do Ibama.

No último grupo de projetos sancionados destacam-se duas revogações: a PL n° 823 de 2011 e a PL n° 355 de 2011. Concebido a partir do projeto de lei n° 102 de 2011 vetado pelo governador, discutido anteriormente, o PL n° 823 de 2011 revogou o artigo 4° da lei que proíbe o descarte de pilhas, lâmpadas fluorescentes, baterias de celular e demais artefatos que contenham mercúrio metálico em lixo doméstico ou comercial. O artigo definia a multa de 500 UFRIs (Unidade de Referência Fiscal) para os estabelecimentos que não cumprissem a

norma. Com sua revogação, a penalidade foi alterada para 8 UPF/PR (Unidade Padrão Fiscal do Paraná). Se calcularmos a multa com base na UFRI<sup>11</sup> e UPF/PR<sup>12</sup> de 1999, o valor da multa seria respectivamente de R\$ 488,50 e de R\$ 240,96. Ou seja, a revogação trouxe a flexibilização da penalidade aplicada. Por sua vez, o PL n° 355 de 2011 representa o principal e mais ilustre caso de retrocesso legislativo no Paraná: a revogação da auditoria ambiental compulsória. Dada sua expressividade e abrangência, abordamos em maior profundidade essa legislação.

A auditoria ambiental (AA) é um instrumento utilizado para verificar a adequação de determinadas organizações aos padrões e normas legais de meio ambiente, a partir de um procedimento sistemático em que são avaliadas as práticas e operações empresariais que podem oferecer riscos ao meio ambiente e à saúde pública (SALES, 2001). A auditoria ambiental compulsória (AAC) é um instrumento de controle utilizado pelo poder público, cujas “[...] principais características são a imposição da sua execução, independentemente da vontade da unidade auditada. Ademais, destaca-se que as diretrizes e a sua obrigatoriedade são determinadas por lei” (PIVA, 2007, p. 4160).

No Brasil, ela foi adotada pela primeira vez como instrumento da política ambiental em 1991 pelo estado do Rio de Janeiro, pela Lei n° 1.898. Em nível federal, o instrumento foi adotado após o vazamento de óleo ocorrido na Baía de Guanabara, a Resolução CONAMA n° 265 de 2000 determinou a realização de auditoria em todas as unidades da Petrobrás (MARTINS, 2015). Em seguida, com a aprovação da Lei n° 9.966 de 2000, a realização de auditorias ambientais bienais para as entidades exploradoras de portos, instalações portuárias ou operadores de plataformas e suas instalações tornou-se obrigatória. Todavia, apenas em 2002, com a Resolução CONAMA n° 306, as exigências para sua aplicação foram estabelecidas.

No Paraná em 1992 e 1996, dois projetos de lei sobre a AAC foram propostos e arquivados, respectivamente, pela bancada do Partido dos Trabalhadores (PT) e por Orlando Pessuti (PMDB). Em 2001, um novo projeto de lei n° 27, proposto por Pessuti, foi aprovado durante o governo de Jaime Lerner, após três anos (1999-2001) tramitando no Legislativo. Com o argumento de que a auditoria era um

---

<sup>11</sup> O valor de 1999 foi encontrado em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/tributaria/pagamentos-e-parcelamentos/valor-da-ufir>

<sup>12</sup> O valor de 1999 pode ser consultado em:

<http://www.fazenda.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=259>

importante e reconhecido instrumento da gestão ambiental, capaz de a longo prazo reduzir o custo de produção a partir do uso eficiente dos recursos naturais, e, dessa forma, aumentar a competitividade das empresas paranaenses, a auditoria ambiental compulsória começou a vigorar no Paraná em 2002, com a Lei nº 13.448.

Na prática, considerando a insuficiência de recursos humanos, pela falta de concursos públicos aos órgãos ambientais paranaenses, conforme será discutido no próximo capítulo, a AAC era uma forma de assegurar a fiscalização ambiental das empresas, sem a necessidade de contratar novos fiscais técnicos. A legislação destinava o custeio de toda a operação à empresa auditada, a partir da contratação de auditores ambientais cadastrados no IAP, com habilitação e competências comprovadas.

[...] a auditoria compulsória criada pelo órgão ambiental tinha como objetivo suprir a sua deficiência com relação à fiscalização. Então se as empresas quisessem renovar, um auditor ia lá, fazia e trazia para o IAP. Não precisava ir às empresas, não preciso ter um técnico para ir lá, eu tenho cadastrados os técnicos que podem fazer isso para mim (ENTREVISTADO 13)

[...] a auditoria ambiental para nós (IAP) [...] não era tão importante, [...] porque nós não tínhamos capacidade de análise, mas o fato dela existir significava que a empresa, em algum momento, ia ver a não conformidade. Porque nós não tínhamos e não temos capacidade de análise, o IAP não tem. Precisaria ter um grande reforço, porque envolve o Paraná como um todo. E, internamente, [...] não se construiu auditores para fazer a auditoria. Então, o que tem é a experiência, ao longo dos anos, de cada um que faz essas análises (ENTREVISTADO 12).

A execução da AAC ocorria em três etapas: o estudo, a comunicação e o plano de correção de não conformidades. O primeiro passo consistia no envio ao IAP do relatório com os resultados do estudo de conformidade do empreendido às normas ambientais vigentes e às condições definidas na licença ambiental, nos quais deveriam constar também seus níveis de poluição e de impacto ambiental. Em seguida, a organização deveria publicar um edital de comunicação em periódico de grande circulação e no Diário do Estado do Paraná as informações sobre o prazo de disponibilidade para consulta desses documentos. Por último, deveria encaminhar um plano de correção de não conformidades, com as medidas a serem realizadas para alcançar o nível ambiental desejável, em caso de não conformidade legal, com as justificativas de cada ação e seu cronograma de implementação. O descumprimento dessas etapas, seja pela não realização do estudo, pela não publicação do edital de

comunicação ou não cumprimento do plano de correção, poderia resultar em multas, interdição parcial ou total da atividade e até a não renovação da licença

Desenvolvida durante o avanço dos ideais neoliberais com a intenção de politizar os danos ambientais, transformando-os em custos monetários a serem internalizados pelas organizações, a partir de critérios e controle mais rigoroso que o próprio licenciamento ambiental, a auditoria ambiental compulsória sofreu forte resistência do setor empresarial, o qual, em geral, discordava da forte intervenção estatal imposta pelo instrumento (PIVA, 2007), e teve uma trajetória curta e repleta de conflitos no estado do Paraná.

Ela começou a ser implementada três anos após a aprovação da lei, em março de 2005, com a Portaria n° 49 do IAP, que estipulou os prazos para entrega do relatório final do estudo ambiental e do plano de correção de não conformidades e determinou os segmentos empresariais que deveriam ser auditados nessa primeira aplicação. As dificuldades de contratação de pessoas físicas e/ou jurídicas para realizar a auditoria, devido à maior demanda por esse serviço do que sua oferta no estado, resultaram no reestabelecimento dos prazos para junho de 2005 pela Portaria n° 100.

Em outubro de 2005, uma liminar determinou a suspensão da obrigatoriedade da realização da AAC às indústrias integrantes do Sindicato das Indústrias Produtoras de Alcool do Estado do Paraná (SIALPAR) (SISTEMA OCEPAR, 2005). Ao final do mesmo ano, com a cassação desta decisão, os prazos para entrega dos relatórios de AAC para as empresas e empreendimentos sucroalcooleiros foram alterados pela Portaria IAP n° 216 de 2005. No mesmo período, a Federação das Indústrias do Paraná (FIEP) recorreu judicialmente contra a exigibilidade da entrega de relatórios de auditoria ambiental compulsória ao IAP, alegando que essa medida violava a Constituição Federal, por ser uma forma das empresas produzirem provas contra si mesmas. Uma liminar decidiu pela suspensão da obrigatoriedade de entrega dos relatórios da auditoria ambiental compulsória às indústrias filiadas à FIEP e somente em junho de 2008, o Tribunal de Justiça autorizou a retomada da entrega dos relatórios da AAC dessas indústrias ao IAP (BRITO, 2008).

Durante os nove anos (2005-2014) de aplicação da AAC foram realizadas mais de 700 auditorias em organizações públicas e privadas, aumentando sobremaneira o volume de informações ambientais no estado. Apesar disso, a forte

resistência à AAC, principalmente dos setores econômicos, resultou em sua revogação em 2014.

Para o deputado estadual, Entrevistado 12, durante o governo de Requião não houve pressão direta para revogar a auditoria ambiental, “[...] como eles sabiam que o Requião nunca ia topar, nem chegavam. Então, por exemplo, eu nunca cheguei a pegar um setor [...] para dizer assim: ‘nós queremos a revogação’ porque sabiam a posição dele”. Da mesma forma, com a ascendência do Executivo sobre o Legislativo, era inviável a tentativa de revogar a lei. Segundo ele, os grupos interessados em eliminar a AAC recorriam à justiça para tentar inibir as normativas previstas na lei, além disso, a forte resistência à auditoria ambiental tornou a revogação da legislação uma promessa de campanha durante às eleições de 2010 pela coligação de Beto Richa (ENTREVISTADO 12).

Durante o ano eleitoral de 2014, em que o governador tentou e alcançou a reeleição, o projeto de lei nº 355, proposto pelos deputados estaduais da base do governo Plauto Miró (DEM), Ademar Traiano (PSDB), Pedro Lupián (DEM) e Bernardo Carli (PSDB), foi aprovado em um mês, revogando a auditoria ambiental compulsória e os artigos 7 e 63 da Política Florestal do Paraná (Lei nº 11.504 de 1995), Lei nº 18.189 de 2014. A justificativa para as revogações era de que “os dispositivos tratam de assuntos já disciplinados em outras normas” (PARANÁ, 2014, p. 3), argumentando que a auditoria ambiental era uma temática já abordada pelo CONAMA. No entanto, conforme já apresentado anteriormente, a Resolução do CONAMA que regulamenta a auditoria ambiental está restrita às entidades exploradoras de portos, instalações portuárias ou operadores de plataformas e suas instalações. Para o Entrevistado 7:

[...] na verdade, tem uma federal? Tem! Só que ela é só para portos, terminais portuários. No Paraná é aplicável em Paranaguá e Antonina, mas o restante não é aplicável [...]. A gente chama essa lei nacional como a lei do óleo, que é mais para quem movimentava petróleo e coisas do gênero. Esse exemplo dessa lei que foi aprovada (lei de revogação da auditoria ambiental compulsória), [...] se vê assim que foi aprovada com uma certa justificativa, mas não era plausível.

O quadro 7 compara as atividades auditáveis determinadas pelo nível federal e aquelas previstas na extinta legislação paranaense.

**Quadro 07** – Comparação entre as atividades auditáveis previstas em nível federal e aquelas estabelecidas pelo estado do Paraná

Atividades auditáveis			Federal	Paraná	
Instalações	Portuárias		X	X	
	Estocagem	Substâncias tóxicas ou perigosas	-	X	
			-	X	
	Estocagem e processamento	Carvão vegetal		-	X
		Esgotos domésticos		-	X
		Resíduos sólidos	Urbano	-	X
			Hospitalar	-	X
Tóxico ou perigoso	-		X		
Unidades	Geração e transmissão de energia elétrica		-	X	
	Mineração	Extração de areia	-	X	
	Setor madeireiro		-	X	
	Industriais	Produção de cimento		-	X
		Químicas		-	X
		Metalúrgicas		-	X
		Siderúrgicas		-	X
		Papel e celulose		-	X
		Usina de álcool		-	X
		Curtume		-	X
Sistema produtor petroquímico			X	X	
Atividades com uso intensivo de agrotóxico			-	X	

**Fonte:** Adaptado de Martins (2015, p. 92)

A amplitude da auditoria ambiental no Paraná era muito maior que aquela fixada pela União. Reconhecendo a AAC como um instrumento preventivo, que busca alternativas para que as empresas solucionem os problemas e impactos ambientais que geram em suas atividades (PIVA, 2007), sua revogação foi um golpe à legislação ambiental e ao controle ambiental do estado, como afirmou o Entrevistado 9: “acho que foi um retrocesso, a gente perdeu bastante”. Embora a aplicação da AAC funcionasse como antídoto às deficiências na fiscalização ambiental do IAP, a implementação desse instrumento garantia maior observância à legislação ambiental, mais transparência e o controle estatal e público sobre a degradação ambiental causada por essas empresas. Conforme aponta o Entrevistado 7, representantes das indústrias no Paraná, “[...] como o IAP tem pouco recurso para fiscalização, o relatório (da auditoria ambiental compulsória) seria uma maneira de você entender um pouquinho o que está acontecendo dentro da empresa sem precisar visitá-la”.

Esse processo envolve a desconstrução de uma legislação ambiental, a fim de garantir maior liberdade de atuação no setor empresarial (LEUZINGER, 2014) e reduzir o controle ambiental sobre as relações econômicas, o que implica em desonerar o setor dos custos ambientais. Além disso, a extinção dessa lei após 14 anos de vigência demonstra uma mudança na configuração das forças hegemônicas no Estado ambiental e a legitimação do baixo controle estatal sobre as externalidades produzidas pelas atividades empresariais. A nova articulação estatal prioriza a transferência de maior poder ao setor econômico, fator que vai ao encontro das premissas da desregulamentação ambiental.

Embora a revogação da auditoria explicita o retrocesso legislativo e a configuração de forças conservadoras e economicamente liberais do Paraná, a aprovação dos projetos de lei também evidenciam, ainda que sutilmente, essa postura estatal. Os PLs aprovados não ampliam o controle ambiental e não garantem a internalização dos impactos ambientais em custos aos setores empresariais. De maneira geral, eles buscam legislar em direção à revogação ou com a implantação de leis já estabelecidas em nível nacional, cuja implementação não seja onerosa ao setor empresarial. A tramitação de projetos de lei é um mecanismo de seletividade estatal, portanto, o arquivamento e principalmente o veto do governador a determinados projetos evidenciam os interesses privilegiados pelo Estado.

Considerando a contradição capitalista entre o crescimento econômico e a garantia da qualidade ambiental (HAY, 1994), a desregulamentação preventiva e o retrocesso legislativo são mecanismos de desregulamentação ambiental necessários para garantir a acumulação ilimitada de capital e, ao mesmo tempo, sustentar certo grau de legitimidade com relação à política ambiental. Ainda, a intervenção estatal na área ambiental é reduzida e o atendimento aos interesses das principais forças econômicas do Estado, historicamente privilegiadas pela Assembleia Legislativa do Paraná, são mantidas.

Embora esse jogo de forças quase sempre tenha um vencedor previamente anunciado, isso não significa que projetos de desregulamentação ambiental não sejam vetados ou que não haja resistência a esse processo. No próximo subitem apresentamos as principais configurações de forças ambientais que representam alguma resistência e essa tendência no período em análise.

### 5.2.2 Movimentos de resistência: potencial para reconfigurar o jogo de forças

Nesta seção ilustramos que o processo de desregulamentação em nível legislativo, principalmente o retrocesso legislativo, não ocorreu livre de resistência. O questionamento e a oposição aos projetos de lei e mudanças infralegais ao encontro da desregulamentação ambiental apontam a relevância de movimentos organizados da sociedade civil para alterar o equilíbrio de forças estatais. Nesse sentido, buscamos demonstrar que determinadas configurações de forças potencializam a capacidade de movimentos de resistência em influenciar decisões governamentais. Para tanto, abordaremos três eventos centrais: o movimento contra o *fracking* no Paraná, a mobilização contra o reenquadramento dos rios e a articulação de diferentes entidades para a não aprovação do projeto de lei que determinava a redução da Área de Preservação Permanente da Escarpa Devoniana.

O *fracking* é uma tecnologia utilizada para extrair o gás de xisto de camadas de rochas profundas a partir do fraturamento hidráulico. Esse processo consiste na instalação de uma tubulação por meio da perfuração do solo, através do qual são inseridos 15 milhões de litros de água utilizados para explodir as rochas e cerca de 700 produtos químicos, cancerígenos e até radioativos, para manter as aberturas no subsolo para a passagem do gás (PARANÁ PORTAL, 2016; ARAUJO, 2017). Esse método de exploração tem alto potencial de poluição. As fissuras causadas pela explosão geram a contaminação da água subterrânea, comprometendo os aquíferos. Além disso, aproximadamente 15% dessa água repleta de resíduos tóxicos retorna à superfície e permanece armazenada em “piscinas” a céu aberto, sua evaporação causa a chuva ácida, que infertiliza o solo e conseqüentemente prejudica a agropecuária (PARANÁ PORTAL, 2016; ARAUJO, 2017). As comunidades que vivem no entorno ficam expostas a “[...] diversos tipos de câncer, infertilidade, abortamentos, doenças respiratórias crônicas, entre outras graves enfermidades” (ARAUJO, 2017, não paginado).

Ao final de 2013, o anúncio repentino do leilão de 72 blocos para exploração do fraturamento hidráulico no país, realizado pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, sem consulta ao estado, municípios e população, deu início a mobilização social para impedir a prática do *fracking* em âmbito nacional e também no Paraná. A entidade que liderou, e ainda lidera, a

resistência ao método do *fracking* é a Coalização Não Fracking Brasil (COESUS), vinculada aos movimentos globais coordenados pela ONG 350.org.

Especificamente no estado do Paraná, 16 blocos foram leiloados nas regiões Oeste, Sudoeste e Noroeste, abrangendo 122 municípios (PARANA PORTAL, 2016). A oposição ao *fracking* também ocorreu em âmbito legislativo, como apresenta o quadro abaixo:

**Quadro 08** – Projetos de lei sobre o *fracking* no Paraná<sup>1</sup>

PL/ano	Propositor e partido	Tema	Situação
737/2013	Dep. Rasca Rodrigues (PV)	Dispõe sobre a moratória de cinco anos para exploração do gás de xisto no estado do Paraná pelo método <i>fracking</i> e adota outras providências	Arquivado no final da legislatura
873/2015	Dep. Cristina Silvestri (PPS), Fernando Scanavaca (PDT), Guto Silva (PSD), Marcio Nunes (PSD), Marcio Pacheco (PPL), Rasca Rodrigues (PV) e Schivianato (PP)	Dispõe sobre a exploração de gás de xisto, ou gás de folhelho, através do método de perfuração seguido de fraturamento hidráulico.	Sancionada
482/2015	Dep. Rasca Rodrigues (PV)	Proíbe a exploração do gás de xisto no estado do Paraná pelo método de fratura hidráulica <i>Fracking</i> .	Em tramitação
517/2015	Dep. Claudio Palozzi (PSC)	Institui a semana de conscientização ao Não <i>Fracking</i> no estado do Paraná	Em tramitação
PEC 12/2015	Deputado Schiavinato, Deputado Fernando Scanavaca, Deputado Rasca Rodrigues, Deputado Marcio Nunes	Alterar o artigo 209 da Constituição do estado do Paraná, incluindo a construção de poços de extração de gás de xisto pelo método de fracionamento da rocha.	EC promulgada nº 37 de 2016

<sup>1</sup> Esses projetos de lei, embora mantenham forte relação com o meio ambiente, são enquadrados dentro da temática “combustíveis” e não em “ecologia e meio ambiente”, por esse motivo não aparecem na análise dos PLs ambientais.

**Fonte:** elaborado pela autora

Embora o fraturamento hidráulico ainda não esteja permanentemente proibido no estado, a aprovação do PL nº 873 de 2015, que definiu a suspensão de atividades ou obras de exploração de gás de xisto por dez anos, está fortemente vinculado ao fortalecimento dos movimentos contra o *fracking* no estado e em nível nacional e ao apoio das entidades governamentais ligadas à agropecuária, tendo em vista o alto potencial do faturamento em comprometer o solo e a água, recursos

indispensáveis ao agronegócio. Desse modo, o Paraná foi o primeiro estado a criar uma legislação estadual contra esse método (ALEP, 2017). A Companhia Paranaense de Energia (Copel), empresa de capital misto, que, em parceria com outras três organizações, havia adquirido o direito de explorar o gás de xisto em quatro blocos na região Oeste foi uma das prejudicadas com a aprovação da lei (GAZETA DO POVO, 2016a).

Ainda que extremamente prejudicial ao meio ambiente e à saúde humana, a prática do faturamento contribuiria para acumulação de riqueza e geração de emprego e renda. Considerando a necessidade do Estado em manter crescimento constante no capitalismo, de maneira geral, questões que auxiliam a manutenção do crescimento econômico costumam ser priorizadas pelo governo. Nesse sentido, o caso do *fracking* demonstra como a articulação com setores de forte poder político-econômico podem acelerar o processo da tramitação de projetos de lei, inclusive quando uma das partes prejudicadas é uma empresa estatal que deixará de receber lucros. Uma particularidade desse caso, que parece ter influenciado sobremaneira o resultado da proibição da exploração do gás de xisto do estado, foi o grande potencial de prejudicar as atividades do setor agropecuário. Estudos em outros países apontam que a água contaminada resultante do processo de exploração do gás de xisto interferia na fertilização do solo, em casos extremos inviabilizava a produção agrícola (ENTREVISTADO 7). A possibilidade de tais impactos mobilizou a bancada ruralista a se posicionar contra à exploração do gás de xisto, incorporando o poder político e econômico desse setor ao movimento de resistência.

Enquanto a mobilização social em torno do *fracking* buscava a aprovação da lei de suspensão da atividade por dez anos, a atuação dos movimentos ambientais com relação ao PL n° 527 de 2016, que almeja reduzir em cerca de 70% a Área de Preservação Permanente (APA) da Escarpa Devoniana, é de resistência à aprovação desse projeto.

A Escarpa Devoniana foi criada em 1992 pelo Decreto n° 1.231, com seu plano de manejo elaborado em 2004. A APA costuma ser uma área extensa, com fauna e flora específicas e ocupação humana, cujo objetivo é garantir o uso sustentável dos recursos naturais e o desenvolvimento de atividades socioeconômicas em consonância com a conservação da biodiversidade (COMITÊ APA DEVONIANA, 2017). Localizada entre o 1° e 2° planalto paranaense, a Escarpa

Devoniana é uma formação rochosa com 260 km de extensão, que abrange os municípios de Lapa, Porto Amazonas, Balsa Nova, Campo Largo, Palmeira, Ponta Grossa, Carambeí, Castro, Tibagi, Piraí do Sul, Jaguariaíva e Sengés. É um importante patrimônio de conservação da biodiversidade da Mata Atlântica, com remanescentes de campos naturais e floresta de araucária, além de hospedar pontos turísticos estaduais, como o Cânion Guartelá, o Buraco do Padre e o Parque do Monge (COMITÊ APA DEVONIANA, 2017).

Com autoria dos deputados Plauto Miró (DEM) e Ademar Traiano (PSDB), aliados da base do governo, o projeto de lei pretende reduzir a APA da Escarpa Devoniana de 392 mil hectares para 126 mil hectares. Os proponentes justificam esse retrocesso com o argumento de que o perímetro estabelecido em lei deveria ser reexaminado, devido às extensas áreas ocupadas pela agricultura, pecuária e reflorestamento ao longo da Escarpa. No entanto, o modelo de conservação proposto pela APA prevê a realização de atividades socioeconômicas, como agricultura, mineração e até a instalação de pequenas indústrias, desde que respeitadas as normas de sustentabilidade definidas. O problema central está no gerenciamento, fiscalização e controle ambiental dessa área, a deficiência na execução desses serviços corrobora com a exploração irregular da APA, principalmente com as monoculturas e uso excessivo de agrotóxicos (COMITÊ APA DEVONIANA, 2017).

O PL foi considerado inconstitucional pelo Ministério Público Estadual e pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB-PR). Além disso, a denúncia de irregularidade na elaboração do estudo de impacto ambiental da redução da APA, realizado pelo Instituto ABC, vem sendo investigada pela Polícia Civil. A principal suspeita é de que o ex-presidente do órgão ambiental estadual, o IAP, Luiz Tarcísio Mossato Pinto, tenha agido em benefício dos agricultores na condução desse estudo. Segundo testemunhas, o helicóptero utilizado para realizar as pesquisas de impacto ambiental teria sido fornecido pela Federação da Agricultura do estado do Paraná (Faep) (G1 PARANÁ, 2017).

Nesse caso, a resistência ocorreu em diferentes frentes, principalmente pelos movimentos ambientais, Ministério Público e OAB. A campanha “Pare. Preste atenção!”<sup>13</sup> para conscientização popular sobre a importância da

---

<sup>13</sup> O vídeo da campanha pode ser acessado em: <https://www.youtube.com/watch?v=AMNDtGkajWc>.

preservação da Escarpa Devoniana e as ameaças da redução do perímetro da APA, promovida pelo Observatório de Justiça e Conservação do Paraná, com o apoio de diversas entidades exerceu importante influência para a participação social em defesa da manutenção da APA da Escarpa Devoniana (ENTREVISTADO 2). Essas ações vêm contribuindo para o adiamento da votação do projeto, com grandes chances de que ele seja arquivado ao final dessa legislatura.

De modo semelhante à mobilização realizada para o arquivamento do PL de redução da APA da Escarpa Devoniana, no processo de reenquadramento da classificação dos rios paranaenses também podemos identificar a resistência de entidades ambientais e acadêmicas contrárias às decisões dos Comitês de Bacias Hidrográficas.

Institucionalizado no Paraná pela Política Estadual de Recursos Hídricos (PERH) de 1999, o enquadramento dos corpos d'água é um instrumento ambiental utilizado para estabelecer a classificação dos trechos de rios, de acordo com usos preponderantes atuais e futuros. Portanto, esse instrumento não está vinculado necessariamente à qualidade atual da água, ele consiste em uma meta de qualidade da água a ser mantida ou alcançada, com o objetivo de garantir o nível de qualidade necessário para a utilização planejada para aquele curso d'água. Esse processo deve ser realizado pelos Comitês de Bacias Hidrográficas (CBH) formado por representantes da União, do(s) estado(s) e municípios abrangidos pela bacia, pelos usuários da água e entidades civis com atuação comprovada no território (SEMA, 2010).

As normas e diretrizes vigentes do processo de enquadramento, assim como as classes de qualidade da água, foram determinadas pela Resolução Conama n° 357 de 2005. O quadro 09 apresenta as classes de qualidade d'água existentes, de acordo com sua utilização:

**Quadro 09** - Classes da água doce e seus respectivos usos associados

Classe	Uso da água
Classe especial	Abastecimento para consumo humano, com desinfecção; Preservação do equilíbrio natural das comunidades aquáticas; e, Preservação dos ambientes aquáticos em unidades de conservação de proteção integral.
Classe 1	Ao abastecimento para consumo humano, após tratamento simplificado; À proteção das comunidades aquáticas;

	<p>À recreação de contato primário, tais como natação, esqui aquático e mergulho, conforme Resolução CONAMA no 274, de 2000;</p> <p>À irrigação de hortaliças que são consumidas cruas e de frutas que se desenvolvam rentes ao solo e que sejam ingeridas cruas sem remoção de película; e</p> <p>À proteção das comunidades aquáticas em Terras Indígenas.</p>
Classe 2	<p>Ao abastecimento para consumo humano, após tratamento convencional;</p> <p>À proteção das comunidades aquáticas;</p> <p>À recreação de contato primário, tais como natação, esqui aquático e mergulho, conforme Resolução CONAMA no 274, de 2000;</p> <p>À irrigação de hortaliças, plantas frutíferas e de parques, jardins, campos de esporte e lazer, com os quais o público possa vir a ter contato direto; e</p> <p>À aquicultura e à atividade de pesca.</p>
Classe 3	<p>Ao abastecimento para consumo humano, após tratamento convencional ou avançado;</p> <p>À irrigação de culturas arbóreas, cerealíferas e forrageiras;</p> <p>À pesca amadora;</p> <p>À recreação de contato secundário; e</p> <p>À dessedentação de animais.</p>
Classe 4	<p>À navegação; e</p> <p>À harmonia paisagística.</p>

Fonte: elaborado pela autora com base na Resolução Conama nº 357 de 2005, p. 3-4.

Por meio da SUREHMA, o Paraná realizou o enquadramento dos corpos d'água em 1991 e 1992, anteriormente à PERH e à Resolução do Conama. Na época, a maior parte dos trechos de rios foram classificados na classe 2. A partir de 2013, a elaboração dos planos de bacias evidenciou o descompasso entre o enquadramento estabelecido e a qualidade das águas na atualidade. Isso se deve, em grande medida, a não observância às normas legais, a falta de fiscalização do poder público sobre as empresas e o despejo de resíduos nos rios, assim como ao crescimento desordenado das cidades e à pressão econômica para a entrada de indústrias (ENTREVISTADO 5; ENTREVISTADO 6).

Desse modo, a medida adotada para solucionar a baixa qualidade de determinados trechos d'água no estado foi o reenquadramento da classificação dos rios. O quadro 10 sintetiza o número de trechos que foram reclassificados pelos Comitês de Bacias:

**Quadro 10** - Número de corpos hídricos enquadrados nas classes 3 e 4 após a reclassificação

Comitê de Bacia Hidrográfica (CBH)	Classificação do enquadramento			Reclassificação do enquadramento <sup>1</sup>		
	Legislação	Nº de corpos hídricos		Legislação	Nº de corpos hídricos	
		Classe 3	Classe 4		Classe 3	Classe 4
Alto Iguaçu e Afluentes do Alto Ribeira	Portaria Surehma nº 13 de 1991 Portaria Surehma nº 20 de 1992	3 <sup>2</sup>	0	Resolução nº 04 de 2013 aprovada pela Resolução CERH nº 84 de 2013	22	24
Tibagi	Portaria Surehma nº 03 de 1991	2	0	Deliberação nº 11 de 2016 aprovada pela Resolução CERH nº 100 de 2016	46	0
Paraná 3	Portaria Surehma nº 10 de 1991	0	0	Deliberação nº 04 de 2016	246	0
Pirapó, Paranapanema III e IV	Portaria Surehma nº 04 de 1991 Portaria Surehma nº 08 de 1991 Portaria Surehma nº 16 de 1991	1	0	Deliberação nº 01 de 2017	69	63
Norte Pioneiro (Rios Cinza, Itararé, Paranapanema I e II)	Portaria Surehma nº 05 de 1991 Portaria Surehma nº 06 de 1991 Portaria Surehma nº 07 de 1991 Portaria Surehma nº 09 de 1991	0	0	Resolução nº 01 de 2017 aprovada pela Resolução CERH nº 102 de 2017	24	21

<sup>1</sup>Enquanto o enquadramento foi realizado por bacias hidrográficas, o reenquadramento se deu por meio das Unidades Hidrográficas, o que dificulta a avaliação das mudanças.

<sup>2</sup>Representa o número de trechos de rios enquadrados como Classe 3 em toda Bacia do Iguaçu e da Ribeira.

**Fonte:** elaborado pela autora

Embora o Comitê da Bacia do Alto Iguaçu e Afluentes do Alto Ribeira tenha sido o primeiro a aprovar a reclassificação do enquadramento em 2013, a mobilização de entidades ambientais contrárias ao reenquadramento iniciou com a reclassificação dos corpos hídricos da Bacia do Rio Tibagi. O questionamento ao processo de reenquadramento partiu de indivíduos, de pesquisadores acadêmicos, e de entidades, como a Coesus e a SOS Mata Atlântica, que criticavam a postura dos Comitês de, ao invés de adotar medidas que melhorem a qualidade das águas, reduzirem a meta de qualidade dos rios, legitimando a poluição e a ação dos poluidores. Eles buscavam demonstrar que:

[...] é obrigação das partes responsáveis os investimentos necessários no saneamento, coleta e tratamento de esgoto sanitário. Outra classificação é impraticável, pois não atende aos interesses da coletividade e não garante o equilíbrio ambiental do corpo hídrico para as presentes e futuras gerações (SCHOENBERGER, 2016)

Em 2017, o Ministério Público emitiu uma recomendação ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH) para retirar de pauta as deliberações sobre o reenquadramento dos rios, a qual foi atendida pelo Conselho (MPPR, 2017). No mesmo ano, a Resolução nº 101 do CERH/PR de 2017 foi publicada, recomendando aos Comitês de Bacias Hidrográficas a eliminação da classe 4 até 2040. Ainda que a aprovação da Resolução expresse uma conquista fruto da resistência, ela ainda é insuficiente.

As medidas aprovadas no Paraná são uma carta branca para que empresas de saneamento básico e usuários da água possam despejar nos rios, por 23 anos, efluentes com baixa eficiência de tratamento. São também uma espécie de anistia aos poluidores, que ficarão livres de multas, ações judiciais e penalidades decorrentes da atual ineficiência de seus sistemas de tratamento de esgoto, incapazes de atender aos enquadramentos dos rios do Paraná, até então estabelecidos nas classes 1 e 2 na maioria das bacias hidrográficas do estado (RIBEIRO, 2017, não paginado).

Além de tornar o processo de licenciamento menos rigoroso com relação ao despejo de efluentes nos rios, de acordo com os entrevistados 1 e 7, o principal beneficiado com o reenquadramento dos rios é a Sanepar. Isso porque, uma das principais fontes de poluição hídrica são os efluentes domésticos (ENTREVISTADO 11), a reclassificação de trechos de rios para a classe 4 dispensa investimentos em tecnologias para aumentar a eficiência no tratamento do esgoto,

aumentando a margem de lucro da organização, que, considerando a tendência de privatização apresentada anteriormente, é essencial para sua valorização no mercado.

Você tem uma matriz e um marco regulatório sobre a questão hídrica, que se fosse integralmente implantado, nós teríamos uma condição bem razoável. Só que o razoável não permite que a Sanepar tenha um lucro razoável, porque ela precisaria investir, então eu reduzo, eu mudo a legislação para que o poluidor, polua (ENTREVISTADO 1).

Somente na investigação da Operação Água Grande da Polícia Federal, iniciada em 2012, 17 ações civis públicas foram abertas contra irregularidades da Sanepar no despejo de esgoto não tratado no Rio Iguaçu. As multas somam R\$ 17 milhões de reais pelos danos causados ao meio ambiente (GAZETA DO POVO, 2018b). Para Galdino Andrade, professor de Ecologia Microbiana e ex-presidente do Comitê de Bacia do Rio Tibagi, “a tecnologia utilizada pela Sanepar é ruim a ponto de obrigar a diluição de quase 50% da carga orgânica, poluindo os rios” (NÃO FRACKING BRASIL, 2017, não paginado). Cinco anos mais tarde, em 2017, a Sanepar foi a primeira empresa a aderir ao decreto assinado por Michel Temer que garantia benefícios às organizações para quitação de multas por danos ambientais. Em negociação com o Ibama, a Sanepar alcançou desconto de 35% no valor da multa, que devem ser direcionados à investimentos em projetos ambientais (GAZETA DO POVO, 2018b).

Em contraponto ao *fracking*, o processo de reenquadramento dos rios demonstra a dificuldade das entidades ambientais em contornar medidas de desregulamentação ambiental, em grande medida devido ao forte oponente nesse jogo de forças, a Sanepar e, no limite, outros poluidores. Além disso, como as decisões sobre o reenquadramento competem aos Comitês de Bacias, os quais estão distribuídos pelo território paranaense, a pressão dos movimentos sociais é prejudicada, uma vez que essas decisões não estão centralizadas são mais difíceis de serem articuladas e financiadas.

A apresentação dos movimentos de resistência à degradação ambiental objetivava demonstrar que, embora exista diversas frentes de desregulamentação ambiental em âmbito legislativo, esse processo não ocorreu sem a mobilização de determinados setores em defesa do meio ambiente. Além disso, a articulação das forças em prol das políticas ambientais altera sobremaneira a capacidade desses movimentos em influenciar as decisões governamentais.

Compreendendo a Assembleia Legislativa como um espaço de relação de forças e reconhecendo o caráter seletivo do processo legislativo, neste capítulo analisamos a desregulamentação ambiental em nível legislativo. A dimensão legislativa é responsável pela criação de leis e regulamentos para as interações socioambientais (DUIT, 2015). Em uma Assembleia marcada pelo conservadorismo e postura econômica liberal (OLIVEIRA, 2016), as decisões ambientais representam a seletividade estratégica das relações de forças do Estado (JESSOP, 2010). Podemos compreender esse processo como um mecanismo para impedir a aprovação de projetos de lei que normatizam a internalização dos custos ambientais, flexibilizar ou revogar leis ambientais, facilitar a privatização de atribuições ambientais do Estado e garantir os interesses políticos dos candidatos e representantes regionais no legislativo. Embora haja uma forte tendência em prevalecer os interesses políticos e econômicos hegemônicos, esse processo não ocorreu livre de resistência. Há movimentos que conseguiram alcançar, ainda que temporária ou parcialmente, conquistas ambientais significativas.

Ainda que o processo legislativo impacte sobremaneira a regulamentação ambiental, uma vez que reduz quantitativa e qualitativamente a interferência estatal na área, a principal forma de desregulamentação ambiental no estado do Paraná vem ocorrendo na implementação das políticas ambientais, como abordaremos no capítulo seguinte.

## 6 A DESREGULAMENTAÇÃO PELO DESMANTELAMENTO INSTITUCIONAL

Considerando a necessidade de amenizar a contradição existente entre o crescimento econômico capitalista e a restrição imposta pela política ambiental (HAY, 1994), o desmantelamento institucional pode ser entendido como um mecanismo utilizado para reduzir o controle do Estado sobre as externalidades ambientais do mercado, enfraquecendo a execução das regulamentações e tornando a atuação de outros atores mais permissiva ao meio ambiente (CASTREE, 2008). Para avaliar a forma como esse processo se deu no estado do Paraná, a partir da análise de iniciativas pontuais na redução da capacidade de intervenção do órgão ambiental paranaense, demonstramos a convergência de diversos eventos na implementação da regulamentação ambiental para o desmantelamento institucional: a restrição orçamentária-financeira, a insuficiência de funcionários, a descentralização da política ambiental e a corrupção.

Esse processo tem gerado diversos déficits no órgão ambiental, especialmente na implementação do licenciamento, principal instrumento de controle ambiental, e da fiscalização ambiental, bem como na gestão de unidades de conservação, na produção de informações ambientais e no monitoramento da qualidade ambiental. Argumentamos que o desmantelamento institucional é estratégia oculta da desregulamentação ambiental, a qual ocorreu pela fragilidade operacional, pela debilidade na implementação das regulamentações ambientais e por meio de ações ilícitas dentro do IAP para manter um desempenho político-institucional aceitável pelas principais forças socioeconômicas que exercem pressão no Estado.

### 6.1 FRAGILIDADE OPERACIONAL

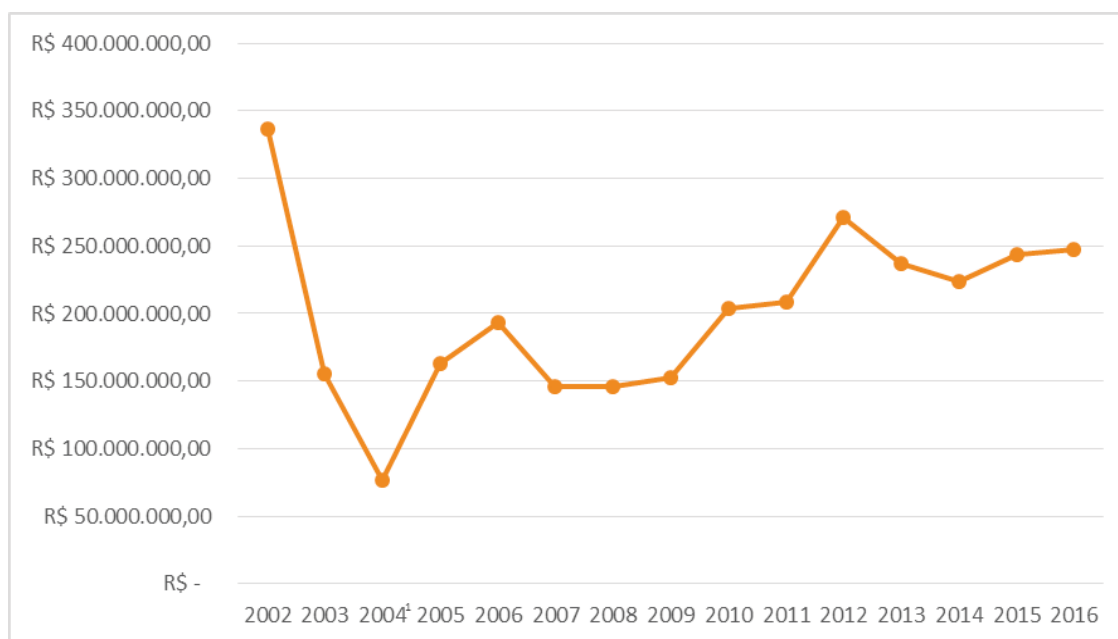
Para compreender o desmantelamento institucional no Paraná, nesta seção, discutimos a forma como a fragilidade operacional interfere na regulamentação ambiental. Inicialmente, apresentamos o panorama do orçamento estadual destinado à gestão ambiental e do quadro de colaboradores do IAP. Em seguida, considerando as respostas governamentais como insuficientes para solucionar o problema operacional do órgão ambiental, evidenciamos os principais resultados da baixa

capacidade institucional: a falência do licenciamento ambiental e a fiscalização deficitária no estado do Paraná.

### 6.1.1 Restrição orçamentária-financeira

Reconhecendo a existência de recursos como condição mínima para que as políticas ambientais sejam implantadas (BACOT; DAWES, 1997), partimos da análise dos gastos públicos ambientais para avaliar a capacidade operacional do órgão ambiental no Paraná. Além disso, a definição orçamentária permite verificar o grau de importância que o tema detém dentro do Estado e o empenho público frente às demandas ambientais (TRIDAPALLI et al, 2011; GUANDALINI, 2016). O Gráfico 01 ilustra a evolução dos gastos ambientais em valores absolutos no estado, de 2002 a 2016, série histórica disponível no Portal da Transparência do Paraná.

**Gráfico 01** - Evolução do gasto, em valores absolutos, com a gestão ambiental no estado do Paraná entre 2002 a 2016.



<sup>1</sup>Neste ano, diversas funções, entre elas a gestão ambiental, tiveram determinadas despesas centralizadas na função administração, reduzindo substancialmente o valor total de seus gastos (OLIVEIRA, 2016).

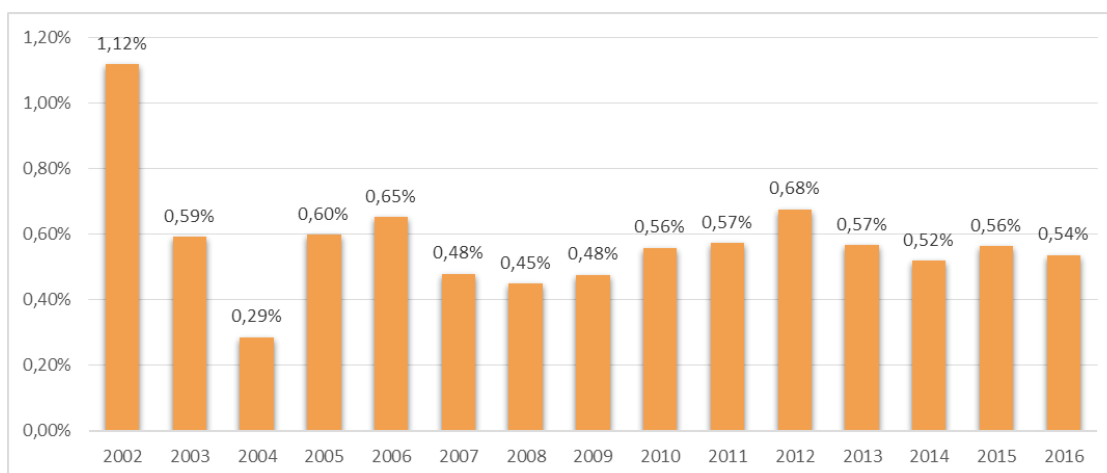
**Fonte:** elaborado pela autora a partir de dados do Portal da Transparência do Paraná (2017).

Em valores absolutos, constatamos dois períodos com tendências distintas. Entre 2002 e 2009, além da instabilidade, como apontado por Borinelli et al.

(2011), o gasto ambiental era uma das principais áreas a sofrer cortes orçamentários e, portanto, apresenta predominantemente uma tendência de queda no período. De 2010 a 2016, a situação se inverte, prevalecendo uma expansão dos gastos ambientais, embora o orçamento continue abaixo do valor alocado em 2002.

O cenário modifica-se de forma significativa ao analisarmos os gastos ambientais proporcionalmente às despesas totais do Paraná (Gráfico 02).

**Gráfico 02** - Evolução do gasto com a gestão ambiental em relação às despesas totais do Paraná entre 2002 a 2016.



**Fonte:** elaborado pela autora a partir de dados do Portal da Transparência do Paraná (2017).

A partir de 2012, percebemos uma tendência de queda se delineando, fator que evidencia que o gasto com meio ambiente cresce menos que a taxa de crescimento das despesas totais, enquanto a despesa estadual aumentou 55% no período, o gasto ambiental cresceu menos de 27%.

Em valores médios, a participação do gasto ambiental nas despesas estaduais foi de 0,6%. Ao desmembrarmos a análise em dois períodos, como feito anteriormente, constatamos que a participação das despesas ambientais praticamente não se altera no período de análise. Em média, na primeira metade (2002 a 2009) ela era de 0,58% e entre 2010 e 2016 de 0,57%. Ou seja, não houve um fortalecimento da área ambiental no cenário político estadual, ao contrário, a manutenção do valor relativo de verbas públicas demonstra a baixa e a queda na priorização da pasta ambiental na agenda do governo, sobretudo se tomada a média do gasto proporcional entre 2002 e 2006, de 0,6%, e a nos últimos três governos, de 0,5%.

O valor alocado à gestão ambiental tem se mostrado historicamente insuficiente para execução da política de meio ambiente (OLIVEIRA, 2016). Notamos essa restrição orçamentária na manutenção precária das unidades de conservação estaduais, na falta de equipamentos para realizar o monitoramento e a fiscalização ambiental (ENTREVISTADO 1), na ausência de concursos públicos para reposição do quadro de colaboradores (abordado no item 7.1.12) e no desvio de função do Fundo Estadual de Meio Ambiente (FEMA). Embora as verbas do FEMA devam ser prioritariamente destinadas à investimentos em programas e projetos ambientais, em 2015, R\$ 7.849.300,00 foram realocados do Fundo e destinados ao IAP para quitação de custos operacionais e R\$ 1.800.000,00, que deveriam ser destinados a investimentos, foram transferidos para o custeio de pessoal e encargos sociais (OLIVEIRA, 2016).

Nos últimos anos, essa situação se agravou ainda mais com as novas atribuições delegadas ao IAP, as quais demandam aplicações financeiras. Em 2011, por exemplo, a Lei Complementar n° 140 centralizou as fiscalizações de desmatamento exclusivamente no IAP, restringindo a responsabilidade do Ibama aos casos de interesse nacional, como a exploração marítima e áreas indígenas (GAZETA DO POVO, 2011). Em 2012, a aprovação do novo Código Florestal atribuiu ao IAP o gerenciamento do sistema de Cadastro Ambiental Rural (CAR) do Paraná. Embora a primeira etapa seja o cadastramento por autodeclaração, as etapas seguintes envolvem a análise, a fiscalização e a homologação das informações cadastradas pelos proprietários de todo o estado (BRASIL DE FATO, 2017b).

A Tabela 01 compara a composição dos gastos no período em que a tendência de queda nos gastos ambientais prevaleceu (2002 a 2009) e aquele em que predominou a tendência de crescimento (2010 a 2016).

**Tabela 01** – Percentual médio da composição do gasto com a gestão ambiental em dois períodos distintos

Períodos	Pessoal e encargos sociais	Outras despesas correntes <sup>1</sup>	Investimentos	Inversões financeiras <sup>2</sup>
<b>2002 a 2009</b>	41,5%	36,1%	21,6%	0,71%
<b>2010 a 2016</b>	55,0%	30,3%	13,5%	1,1%

<sup>1</sup>Outras despesas correntes incluem a aquisição de materiais de consumo, reembolso de despesas com alimentação e diárias, entre outros (GOVERNO DO PARANÁ, 2018).

<sup>2</sup> Inversão financeira é o gasto destinado à “[...] comprar bens já em utilização, em vez de investir na produção de bens novos” (GOVERNO DO PARANÁ, 2018, não paginado).

**Fonte:** elaborada pela autora a partir de dados do Portal da Transparência do Paraná (2017).

A maior parte do gasto ambiental foi destinada ao pagamento de despesas correntes para manter o Instituto em funcionamento. Entre 2002 a 2009, elas representaram em média 77,6% e no período de 2010 a 2016, essas despesas atingiram 85,3%, demonstrando uma tendência de crescimento. Ao analisar isoladamente o segundo período, constatamos que o aumento do gasto em valores absolutos em grande medida acompanhou o crescimento das despesas com pessoal e encargos sociais. Enquanto o gasto com a gestão ambiental cresceu em média aproximadamente 21%, o custeio de pessoal e encargos aumentou cerca de 15%. Isto é, mais da metade da expansão orçamentária destinou-se ao custeio de mão de obra, enquanto apenas em torno de 6% foi alocado em outras despesas.

Desse modo, o crescimento do gasto ambiental em valores absolutos nos últimos anos não implica necessariamente em melhores condições de execução da política ambiental. Na verdade, entre 2010 a 2016, o gasto ambiental foi direcionado, quase que exclusivamente, ao suprimento das necessidades básicas para manutenção da estrutura ambiental. Não há incentivo para o desenvolvimento de novos programas e projetos, até porque menos de 15% foram destinados para investimentos, ao contrário, as iniciativas que demandam investimentos públicos na área raramente são aprovadas, sancionadas ou executadas pelo governo estadual, como evidencia a estagnação na implementação do Programa Bioclima, a principal iniciativa estadual de enfrentamento às mudanças climáticas (ENTREVISTADO 2; OBSERVATÓRIO DE JUSTIÇA E CONSERVAÇÃO, 2018) e a tendência na aprovação e vetos nos projetos de lei.

A instabilidade e a restrição orçamentária em valores absolutos para a área ambiental sugerem que o meio ambiente ainda não se consolidou dentro da política estadual e que as decisões sobre o gasto, assim como outras decisões políticas vinculadas ao tema, sofrem forte influência da orientação ideológico-partidária que prevalece no poder legislativo do estado. Em uma Assembleia Legislativa marcada pelo conservadorismo e postura econômica liberal, com grande representatividade do agronegócio, a decisão orçamentária representa a seletividade estratégica das relações de forças do Estado (OLIVERIA, 2016). A ausência de respostas do governo às demandas financeiras do órgão ambiental reflete a baixa prioridade e a decisão do Estado paranaense em não intervir nessa área. Embora

grande parte do orçamento ambiental paranaense seja destinado ao custeio de pessoal, o quadro de funcionários do órgão ambiental é insuficiente para a execução efetiva de suas atribuições, como veremos no próximo item.

O estabelecimento de leis e regulamentos ambientais e a instituição de uma estrutura para monitorar a qualidade dos ecossistemas, criar, implementar e fiscalizar a legislação ambiental são as duas principais dimensões do Estado ambiental (DUIT; FEINDT; MEADOWCROFT, 2015; DUIT, 2015). O repasse insuficiente de recursos financeiros ao órgão ambiental limita a capacidade de intervenção do Estado no controle ambiental e compromete o planejamento e a reputação do órgão (PERREAULT, 2005). Logo, a restrição orçamentária pode ser compreendida como uma medida para fragilizar a capacidade operacional das instituições ambientais com o intuito de desregular a aplicação das políticas ambientais (DUIT, 2015; CASTREE, 2008).

#### 6.1.2 Insuficiência de funcionários

Assim como o repasse de um orçamento insuficiente para garantir a operação dos órgãos ambientais do Paraná contribui para a desregulamentação ambiental, o quadro de funcionários deficitário também favorece a baixa intervenção e controle ambiental por parte do Estado. Para abordar a questão dos recursos humanos optamos por enfatizar a análise no IAP, principal órgão executor das políticas ambientais do estado.

Criado em 1992, a partir da fusão da SUREHMA com o ITCF, o Instituto Ambiental do Paraná nunca realizou um concurso público, todos seus funcionários concursados foram herdados de órgãos anteriormente existentes. Embora, entre 2002 a 2016, mais de metade do gasto da Instituição, aproximadamente 63% de seu orçamento, tenha sido alocado ao custeio de pessoal e encargos sociais o número de colaboradores do órgão reduziu para menos de metade se comparado com o quadro de colaboradores dos anos 1990. Atualmente, o IAP opera com uma vacância de 60%.

**Gráfico 03** – Evolução do número de funcionários do IAP de 1992 a 2017

**Fonte:** elaborado pela autora a partir dos dados de Godoy (2014); Sindiseab (2015).

A tendência de redução do quadro de funcionários do IAP vem se delineando desde o final da década de 1990. De 1995 a 1997 foi registrado o maior declínio (41%), atribuído às transferências para outras agências e/ou departamentos governamentais e aos pedidos de demissão (GODOY, 2014). Nos últimos dez anos (2007 a 2017), o número de funcionários reduziu em 23%, principalmente devido aos pedidos de aposentadorias. No final de 2015, de acordo com o Sindiseab (2015), 154 funcionários já possuíam o direito de obter aposentadoria e até agosto de 2017 foram registrados 55 pedidos de aposentadoria (BRASIL DE FATO, 2017b).

A alta evasão de funcionários concursados sobrecarrega os demais colaboradores e interfere na qualidade do serviço prestado, na autonomia do órgão ambiental e no controle ambiental. Podemos enumerar quatro principais medidas adotadas pelo governo para amenizar o impacto da falta de concursados no órgão ambiental: a contratação de estagiários, o aumento no número de cargos comissionados, convênio com o Batalhão da Polícia Ambiental Força Verde (BPamb-FV) e, mais recentemente, o Programa de Residência Técnica.

O valor destinado ao custeio de estagiários no IAP aumentou aproximadamente 75% de 2007 para 2008 (GODOY, 2014), de forma que em 2015 o número de estagiários (206) representava 39% do quadro de colaboradores do IAP (SINDISEAB, 2015). Embora tenha aumentado em menor proporção aos estagiários, o aumento no número de indicados políticos pode ser verificado no Quadro 02. No segundo mandato do governador Jaime Lerner, os comissionados representavam

8,9% do quadro de colaboradores do Instituto, no último governo de Roberto Requião eram 10,2% e no primeiro governo de Beto Richa sua representatividade subiu para 12,6%. Esse aumento ao longo dos anos pode ser atribuído à tentativa de reduzir a defasagem no número de funcionários concursados.

**Quadro 11** – Evolução no número de cargos comissionados no IAP

Cargos	Número de Cargos Comissionados			
	Jaime Lerner PDT (1995-1999)	Jaime Lerner PFL (1999-2003)	Roberto Requião PMDB (2007-2011)	Beto Richa PSDB (2011-2015)
Diretor	5	6	6	7
Chefe de Gabinete	1	1	1	1
Chefe de Departamento	14	19	19	22
Chefe de Escritório Regional	20	20	21	21
Supervisor de projetos	5	5	5	5
Assessor Técnico	4	3	3	6
Assistente Técnico	3	3	3	4
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>57</b>	<b>58</b>	<b>66</b>

Fonte: GODOY (2014)

Todavia, esse esforço para preencher a evasão dos funcionários concursados com estagiários e comissionados resolve parcial e temporariamente o problema, principalmente por serem cargos rotativos, gerando a descontinuidade do trabalho, e por existirem atividades cuja realização requer por regimento funcionários com habilidades e/ou conhecimentos técnicos específicos, como ocorre em determinadas fases de implementação do CAR (ENTREVISTADO 9).

Além disso, o elevado número de cargos comissionados, principalmente em cargos de liderança, aumenta o controle político dentro do órgão e restringe a autonomia dos funcionários para elaborar políticas ambientais, fenômeno denominado de politização (GODOY, 2014). Para o funcionário do IAP, essa situação “[...] tem impactado negativamente nesse processo de políticas públicas, [...] hoje a gente tem uma política equivocada na parte ambiental, nós estamos mais para Secretaria da Indústria e Comércio e Agricultura do que para Secretaria de Meio Ambiente” (ENTREVISTADO 6). Com a politização do órgão ambiental os argumentos políticos e econômicos tendem a prevalecer frente aos aspectos técnicos na tomada

de decisão. A consequência, como demonstra o crescente número de denúncias envolvendo corrupção no órgão ambiental (analisado no item 6.2.3), é o oferecimento de benefícios a setores específicos em troca de apoio político, partidário-eleitoral e financeiro.

Tanto a evasão por melhores oportunidades no mercado privado, como por aposentadoria, além da não reposição de quadros técnicos capacitados e da crescente politização na ocupação de cargos estratégicos contribuíram para o enfraquecimento do núcleo técnico do principal órgão ambiental do estado. O núcleo técnico compreende um corpo técnico sólido e estável, o qual tem na qualificação técnica, no conhecimento dos regulamentos e nas informações que detém as suas principais fontes de poder. Isso lhe permitiria: a) definir, de forma relativamente autônoma, objetivos, prioridades e estratégias para instituição em respostas às, muitas vezes contraditórias, demandas sociais; b) dar uma unidade mínima e contínua de ação em relação ao ambiente social ao longo do tempo; c) realizar alianças com atores relevantes; d) reunir os recursos financeiros e políticos correspondentes. (BORINELLI, 2007). Dessa forma, a fragilização do núcleo técnico vem afetando seriamente a capacidade institucional e política para implementar satisfatoriamente as regulamentações a cargo do IAP (GODOY, 2014; CAPELARI, 2012).

A vacância de funcionários concursados interfere no número de fiscais ambientais no estado. Desde os anos 1990, o termo de cooperação entre IAP e o Batalhão de Polícia Ambiental – Força Verde (BPAmb), unidade especializada da Polícia Militar paranaense, era firmado com o objetivo central de solucionar a quantidade insuficiente de fiscais do IAP. A celebração do convênio autoriza à Força Verde a realizar, além das autuações criminais (emissão de boletim de ocorrência) já previstas em seu regimento, autuações administrativas (lavrar multas). Desse modo, a Força Verde reforçava a fiscalização com seus 575 policiais militares ambientais, aumentando para cerca de 670 o número de fiscais estaduais (GAZETA DO POVO, 2015), em contrapartida o IAP realizava repasses financeiros para aquisição de equipamentos e outros materiais.

De novembro de 2011, quando seu prazo expirou, até o final de 2016, o convênio cessou, ainda que a autorização para o reestabelecer tenha sido publicada em julho de 2012. Nessas condições, o BPAmb permaneceu exercendo somente as autuações criminais e encaminhando o boletim de ocorrência ao IAP para verificar as

medidas administrativas cabíveis (SINDSEAB, 2015). Na avaliação do Entrevistado 3, que atua na área de fiscalização, aproximadamente 20% dos autos de infração enviados pela polícia ambiental ao IAP foram efetivamente concluídos. Ao final de 2017, mesmo com a assinatura do novo termo e com o pagamento da primeira parcela de repasses, a Força Verde permanecia impossibilitada de atuar na emissão de multas. A polícia ambiental aguardava a capacitação dos policiais ambientais, a ser realizado pelo IAP, o qual estava programado para iniciar após o 5º mês de assinatura do convênio, contudo um ano após a assinatura do termo de cooperação, o treinamento ainda não havia sido realizado (ENTREVISTADO 3; ENTREVISTADO 4).

A revogação da auditoria ambiental compulsória, o número reduzido de fiscais e o atraso na capacitação do BPAmb denotam que a capacidade de fiscalização estadual vem sendo combatida nos últimos anos. As avaliações da Fundação SOS Mata Atlântica denunciam esse baixo controle ambiental, entre 2013 e 2014 houve um aumento de 116% no índice de desmatamento (HIROTA; MANTOVANI, 2016). No biênio seguinte, 2015 e 2016, foi registrado um crescimento de 74% em relação ao período anterior. O Paraná permanece entre os estados brasileiros que mais desmatam esse bioma (SOS MATA ATLÂNTICA, 2017). Todavia, o nível de desmatamento não parece preocupar o governo estadual, tendo em vista a lentidão para realizar a capacitação que permitirá o retorno da atuação administrativa do BPAmb.

A demora no reestabelecimento do convênio foi atribuída principalmente às questões financeiras (ENTREVISTADO 8). Todavia, enquanto a aprovação do investimento de R\$ 7.49 milhões para fiscalização perdurou cinco anos, o Programa de Residência Técnica, cujo aporte financeiro é de R\$ 5,24 milhões, foi lançado em novembro de 2017 e no primeiro semestre de 2018 já estava em execução. Coordenado pela Universidade Estadual de Ponta Grossa, esse programa consiste em uma especialização em Engenharia e Gestão Ambiental, com residência técnica nos órgãos da Sema. O objetivo da Residência Técnica é capacitar profissionais da engenharia, arquitetura, biologia, geografia, geologia, direito e funcionários públicos estaduais para atuar na área ambiental. São 120 vagas, 100 delas serão destinadas para residentes com bolsa de R\$1,9 mil e as outras 20 aos profissionais do setor público estadual (IAP, 2017a).

O ex-governador Beto Richa (IAP, 2017a) afirmou que “o programa dará mais celeridade aos processos de licenciamento ambiental do Estado”. No entanto, “Claudia Sonda (engenheira florestal do IAP) vê o programa com preocupação, por incluir a figura de residentes entre as formas de ‘terceirização’ de serviços estratégicos como licenciamento ambiental, que, muitas vezes, envolvem uma disputa entre interesses econômicos e a preservação do meio ambiente” (BRASIL DE FATO, 2017b, não paginado). Em consonância à engenheira florestal, a avaliação do colaborador concursado do IAP, Entrevistado 6, é de que “[...] estamos aplicando seis milhões de reais em dois anos para capacitar 100 ou 90 profissionais para a área de consultoria e aí nós não temos recursos para capacitar a polícia ambiental. E quer pior enfraquecimento institucional que esse? Você deixa de aplicar dentro da instituição para aplicar fora”.

A contratação de estagiários, o aumento dos cargos comissionados e o programa de residência técnica estão muito mais alinhados à necessidade de alcançar maior agilidade na emissão de licenças ambientais do que em garantir padrões ambientais aceitáveis. Entre as ações aqui mencionadas, a única diretamente relacionada com a garantia de maior controle ambiental é o convênio com o BPAmb, que permanece inoperante, demonstrando a baixa priorização da fiscalização ambiental no estado. Enquanto atividades com potencial para fortalecer o controle ambiental são barradas, aquelas que visam dar agilidade na emissão de licenças são rapidamente aprovadas, indicando a forte orientação do Instituto em atuar principalmente no sentido de viabilizar as atividades econômicas.

Na avaliação da promotora (Ana Paula Pina Gaio), a falta de funcionários no órgão ambiental coloca em risco uma missão imprescindível do Estado: “Acho que isso compromete sim as obrigações do próprio Estado do Paraná na proteção efetiva do meio ambiente, sendo que a ausência de estruturação dos seus órgãos ambientais pode ser tida como uma omissão que gera consequências negativas de grande repercussão. [...]” (BRASIL DE FATO, 2017b, não paginado).

De acordo com o diretor da Sema (Entrevistado 8), embora seja urgente a contratação de novos funcionários, a intenção é centralizar somente as atividades-chave e intransferíveis no IAP, como o licenciamento e a fiscalização, e descentralizar aos municípios ou terceirizar os demais serviços.

[...] o IAP está estrategicamente, no caso do governo do Paraná, nesse momento exagerando. É ter a quantidade mínima de servidores no IAP, pela função estratégica que ele exerce na área de fiscalização e licenciamento principalmente. Nós chegamos em um nível realmente muito ruim e o governo está preocupado com isso e deverá, se não for agora, ainda nesse ano, lançar um novo concurso, será logo. É uma obrigação, uma necessidade de um governo novo, que vai iniciar em janeiro do ano que vem, vai ter que fazer. Mas mesmo assim nós entendemos o seguinte, que o Estado brasileiro, saindo um pouquinho do estado do Paraná, o Estado brasileiro ele terá que ser menor, como gestão, [...] em algumas áreas ele tem que melhorar a eficiência, tem que buscar investir em tecnologia, o Estado tem que se modernizar, tem que gastar menos com servidores, pagar bem o servidor, capacitar bem o servidor, [...] tem setores que dá para terceirizar, que é mais barato, diminui até a corrupção e etc. [...] Então assim, não que eu estou nessa questão em cima do muro, eu acho que é estratégico, eu defendo o concurso do IAP, tem que ser feito o concurso do IAP e isso já passou da hora e vai ser feito. Em contrapartida, também nós não podemos pensar em voltar para um IAP como era no começo. Não é possível, não é necessário. Eu acho que tem que ter um, buscar um equilíbrio aí.

A fala do Entrevistado 8 evidencia a insuficiência de funcionários e, apesar de afirmar que haverá concurso público para órgão ambiental, até o momento, não há qualquer indício de que o governo irá realmente realizá-lo. O discurso apenas reforça a inexistência de uma proposta clara para a área ambiental do estado.

A escassez de funcionários e a preferência governamental por medidas que visavam reduzir o gargalo na emissão do licenciamento ambiental indica uma configuração de forças no Estado alinhada à desregulamentação ambiental. Isso porque, esse cenário resulta no desmantelamento da interferência estatal no controle ambiental, o que permite maior autonomia na atuação do setor empresarial, uma vez que o setor pode almejar o crescimento econômico, sem a necessidade de internalizar os custos das externalidades ambientais resultantes do processo de produção e consumo (CASTREE, 2008; GOLDBLATT, 1996). Segundo Pontes (2017a, não paginado), o “sucateamento planejado pelo atual governo do estado, (está) mais interessado em manter a ‘política da boa vizinhança’ com entidades como a Federação da Agricultura do Estado do Paraná (FAEP) e a FIEP”. Desse modo, o desmantelamento institucional do Instituto converge com as reivindicações dos setores produtivos.

O baixo grau de controle ambiental do IAP, principalmente devido à insuficiência de funcionários, parece estar alinhado às expectativas do governo estadual, tendo em vista que as soluções propostas pelo governo estão muito mais orientadas a reduzir o gargalo na emissão do licenciamento ambiental do que garantir um nível de qualidade das licenças e de controle ambiental. A postura estatal denuncia

o distanciamento do IAP com seu compromisso central, que é o de garantir a qualidade ambiental, e aponta para um forte alinhamento do órgão com os interesses de classe das forças que ocupam o Estado paranaense. O desmantelamento institucional tem gerado diversos déficits no órgão ambiental, sobretudo na implementação e no controle do licenciamento ambiental.

## 6.2 Descentralização, descontrole e desregulamentação do licenciamento ambiental

O licenciamento ambiental é o instrumento mais antigo e comumente adotado no arranjo de comando e controle da política ambiental brasileira, utilizado para regular as atividades econômicas e suas externalidades, sendo os estados os principais licenciadores. Ele é essencial para a conservação do meio ambiente e também para o desenvolvimento econômico, dada a obrigatoriedade da licença ambiental para a operação legal de qualquer empreendimento, além de ser requerido para aprovação de financiamentos e outros tramites legais.

De maneira geral, a implementação desse instrumento passa por dificuldades nos estados (ABEMA, 2013), em grande medida por atuar no centro da contradição entre o crescimento econômico e a qualidade ambiental (HAY, 1994).

São muitos os fatores que contribuem para o atual colapso do Sistema Nacional de Licenciamento. Entre eles, estão a extensa e, por vezes, sobreposta legislação ambiental nos âmbitos federal e estadual; a exigência de normas ultrapassadas e imprecisas; a fragilidade institucional do Sistema Nacional de Meio Ambiente - Sisnama; e a demanda crescente de regularização dos empreendimentos, a par da qualidade discutível dos Estudos de Impacto Ambiental apresentados hoje por grande número de empreendedores (ABEMA, 2013, p. 13).

No Paraná, o acúmulo de solicitações por licenças deve-se também à ausência de técnicos habilitados no IAP. Além da lentidão na liberação da licença, a má condução do processo de licenciamento gera insegurança jurídica e torna o meio ambiente vulnerável (OBSERVATÓRIO DE JUSTIÇA E CONSERVAÇÃO, 2018).

Reconhecendo a morosidade do órgão para avaliar as licenças ambientais foram propostos três projetos de lei com o intuito de fixar prazos para a emissão de licenças pelo IAP: 1) n° 219 de 2008 pelo Deputado Fernando Carli Filho (PSB); 2) n° 423 de 2011 pelo Deputado Bernardo Carli (PSDB); 3) n° 431 de 2011 pelo Deputado Stephanes Júnior (PSB). Eles buscavam regulamentar os prazos para

emissão de licenças prévias, de operação e de instalação em, respectivamente, 30, 45 e 45 dias. Sob a justificativa de que “[...] a entidade tem se mostrado ineficaz no desempenho dessa função e muitos empreendimentos acabam tendo que aguardar vários meses para a concessão de licenças ambientais, o que prejudica o desenvolvimento econômico e social do estado [...]” (PARANÁ, 2011, p. 4).

Porém, a Comissão de Constituição e Justiça deu um parecer contrário ao Art. 6º, que estabelecia as medidas em caso de não cumprimento dos prazos pela entidade: “[...] não havendo cumprimento dos prazos estabelecidos na presente lei, por parte do IAP, a licença passa a vigorar automaticamente para que o solicitante possa dar andamento ao seu projeto” (PARANÁ, 2008, p. 3). O argumento questionável fornecido pelos proponentes para justificar esse artigo era de que os empreendimentos que buscavam pelos procedimentos legais eram sustentáveis, caso contrário optariam pela ilegalidade. O fato é que sem novas contratações, o cumprimento desses prazos pelo IAP é bastante difícil, uma vez que a liberação da licença demanda técnicos para conferir e analisar as documentações e realizar as inspeções aos empreendimentos. Desse modo, se aprovado, grande parte das licenças seriam liberadas sem se quer ter passado por um funcionário técnico do IAP. Ainda que não tenha sido consumada, as recorrentes tentativas de aprovar essa legislação sugerem a importância da desregulamentação do licenciamento e a despreocupação com medidas que promovam a qualidade ambiental.

O processo de licenciamento ambiental tornou-se mais preocupante após a revogação da auditoria ambiental compulsória, pois a auditoria apresentava “um relatório bem mais completo do que simplesmente uma vistoria do órgão ambiental para liberação de licença” (ENTREVISTADO 13), o que assegurava certo grau de controle ambiental pelo IAP. Antes mesmo da extinção da auditoria, com base na Lei Complementar Federal nº 140 de 2011, o governo começou a incentivar a descentralização da emissão de determinadas licenças ambientais aos municípios ou consórcios municipais para atenuar os problemas do Paraná com a emissão desse instrumento (PONTES, 2017b). Regulamentada em 2013 pela Resolução CEMA nº 88, o exercício desse instrumento poderia ser delegado aos municípios que atendessem aos seguintes requisitos:

Art. 3º - Para o exercício do licenciamento ambiental, consideram-se capacitados os municípios que disponham de:

- I - Conselho Municipal de Meio Ambiente, instância colegiada normativa, consultiva e deliberativa, de composição paritária, devidamente implementado e em funcionamento;
- II - Fundo Municipal de Meio Ambiente, devidamente implementado e em funcionamento;
- III - Órgão ambiental capacitado, atendendo os requisitos do Inciso I do Artigo 2º desta Resolução;
- IV - Servidores municipais de quadro próprio ou contratados através de consórcios públicos, legalmente habilitados dotados de competência legal para o licenciamento ambiental;
- V - Servidores municipais de quadro próprio, legalmente habilitados, ou através de convênios com órgãos integrantes do SISNAMA para a fiscalização ambiental;
- VI - Plano Diretor Municipal aprovado e implementado, contendo diretrizes ambientais;
- VII - Sistema Municipal de Informações Ambientais organizados e em funcionamento;
- VIII - Normas municipais regulamentadoras das atividades administrativas de licenciamento, fiscalização e controle inerentes à gestão ambiental.

A análise do requerimento de licenças ambientais é um processo complexo, que demanda a atuação de uma equipe multidisciplinar com conhecimentos técnicos específicos. Por esse motivo, a assessora da Sema afirma que os “[...] municípios pequenos [...] infelizmente [...] eles não têm nem uma assessoria jurídica em condições de auxiliar o próprio prefeito, quanto mais técnico para fazer um licenciamento ambiental, mesmo que de baixo impacto, de impacto local” (ENTREVISTADO 9). Além disso, considerando que esse processo envolve conflitos de interesse, a capacidade de grupos socioeconômicos organizados para exercer poder e influenciar a liberação da licença em nível local é maior. Para o Observatório de Justiça e Conservação (2018, p. 9), a transferência dessa atividade aos municípios “[...] causa preocupação, não somente pela falta de profissionais qualificados e equipamentos adequados, mas também pela ausência de imparcialidade na tomada de decisões e evidente conflitos de interesses”.

Em 2017, uma avaliação do Centro de Apoio Operacional de Proteção ao Meio Ambiente do Ministério Público do Paraná buscou verificar a situação dos municípios autorizados pelo IAP e CEMA/PR para realizar o licenciamento ambiental<sup>14</sup>. O resultado desse estudo expôs o descumprimento de diversos requisitos, como mostra o quadro abaixo:

---

<sup>14</sup> Arapongas, Araucária, Campo Largo, Cascavel, Clevelândia, Diamante do Sul, Fazenda Rio Grande, Foz do Iguaçu, Guarapuava, Ipiranga, Jaguariaíva, Londrina, Maringá, Paranaguá, Paranaíba, Pinhais, Pinalhão, Piraquara, Ponta Grossa, Quatro Barras e São José dos Pinhais, além do consórcio “Coripa”, que integra os municípios de Altônia, Alto Paraíso, Icaraíma, Guaíra, São Jorge do Patrocínio e Terra Roxa.

**Quadro 12** – Percentual de inconformidades dos municípios paranaenses com relação aos requisitos estabelecidos pela Resolução CEMA/PR nº 88 de 2013 para o exercício do licenciamento ambiental municipal

<b>Requisitos para o exercício do licenciamento ambiental municipal – Resolução CEMA/PR 88/2013</b>	<b>% das inconformidades dos municípios quanto atendimento aos requisitos mínimos estabelecidos para o exercício do licenciamento ambiental municipal</b>
Conselho Municipal de Meio Ambiente (Paritário, Implantado e em Funcionamento)	46%
Fundo Municipal de Meio Ambiente	38%
Plano Diretor com conteúdo mínimo	58%
Lei – Infrações Ambientais	42%
Lei – Licenciamento Ambiental	50%
Sistemas de Informações Ambientais	100%
Infraestrutura e Equipamentos	92%
Equipe Mínima – Licenciamento Ambiental	100%
Equipe Mínima – Administrativo/Administração	100%

**Fonte:** MPPR (2017, p. 41)

Esse cenário denuncia a negligência das entidades responsáveis em verificar o atendimento ou não aos requisitos mínimos para a efetivação da descentralização do licenciamento para os municípios (MPPR, 2017). O representante das indústrias, entrevistado 7, delata a inexistência de estrutura municipal para concessão das licenças ambientais e exemplifica ilustrando o caso do município que emitiu uma licença para a operação de atividades de mineração, sem se quer possuir um geólogo na estrutura ambiental.

Infelizmente, a lógica nunca é oferecer um serviço de excelência, valorizando os servidores públicos, respeitando a legislação ambiental e buscando um bem-estar da sociedade. O que vale é agilizar a licença ambiental, que muitas vezes é emitida para empreendimentos irregulares, atropelando questões ambientais e até mesmo de ordem cultural, histórica e social (PONTES, 2017b, não paginado).

Essas iniciativas para agilizar e flexibilizar o processo de licenciamento ambiental adotadas pelo governo do Paraná novamente convergem com os interesses empresariais, que são beneficiados pelo desmantelamento institucional. As decisões ambientais respondem muito mais aos interesses do capital

do que efetivamente às preocupações ambientais (SILVA, 2004). Embora a inobservância aos critérios do licenciamento ambiental resulte em benefícios imediatos ao setor empresarial e econômico, o Entrevistado 2, representante de uma ONG ambiental, aponta deficiências nessa estratégia

[...] pouco inteligente, porque ao mesmo tempo em que você facilita o licenciamento, você piora a sua qualidade e cria espaço para que ilegalidades aconteçam com mais facilidades, [...] a partir de uma equipe incapaz de atender as demandas, não só por falta de contingente, mas por falta de capacidade técnica [...] e você colocar gente jovem e inexperiente para fazer análise de RIMA e fazer estudos, isso é claramente um subterfúgio para fazer essas coisas avançarem, a partir de uma pressão política e não a partir de parâmetros técnicos, essa é a realidade do estado hoje.

A má condução do licenciamento ambiental pelo IAP é denunciada por diferentes atores, como organizações da sociedade civil, Ministério Público, representantes da indústria e até funcionários do Sistema Sema. Em geral, enquanto o setor industrial aponta a lentidão na emissão de licenças, ONGs e MP denunciam as irregularidades envolvendo o licenciamento ambiental. A forma como o licenciamento ambiental vem sendo tratado no estado do Paraná indica que há uma maior preocupação estatal com a viabilização dos empreendimentos econômicos do que efetivamente com a qualidade ambiental. Embora a baixa qualidade do licenciamento ambiental em geral possa ser deduzida de relatos de técnicos do setor público (ABEMA, 2013), de especialistas integrantes de ONGs e do Ministério Público, um pequeno número de casos de irregularidades é de fato fiscalizado e publicizado, geralmente licenças concedidas a grandes obras e aquelas envolvidas em atos de corrupção. Licenças concedidas de forma ilícita revelaram-se um relevante evento característico da desregulamentação no estado do Paraná.

### 6.3 Corrupção: a dimensão ilegal da desregulamentação ambiental

A corrupção pode ser conceituada como “o abuso de cargo público para ganhos privados” (MAURO, 1998, p. 11) por meio da violação de leis. Na área ambiental, ela é uma ferramenta ilícita utilizada para contornar a legislação ambiental (BISWAS; THUM, 2016). De maneira geral, ela tende a enfraquecer a elaboração e implementação das políticas ambientais (WOODS, 2008; DAMANIA, 2002), a reduzir

o apoio social e político das instituições ambientais e a fortalecer as soluções de mercado para os problemas ambientais.

No Paraná, o número crescente de denúncias envolvendo a emissão irregular de licenças ambientais demandou a intervenção do Ministério Público Estadual. Hoje, os processos de emissão de licenças para atividades de grande impacto ambiental, como agricultura, mineração, instalação de hidrelétrica, são assumidas pelo MP, devido a fragilidade do IAP às pressões externas (OBSERVATÓRIO DE JUSTIÇA E CONSERVAÇÃO, 2018).

[...] chama a atenção o fato de que milhares de licenciamentos de supressão de vegetação nativa emitidos pelo IAP estão sendo investigados pelo Ministério Público Estadual por meio do Programa Mata Atlântica em Pé, do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Proteção ao Meio Ambiente do Ministério Público do Paraná (CAOPMA), sob a suspeita de graves irregularidades. Dados preliminares apontam que pelo menos 20% dos licenciamentos são considerados ilegais. (OBSERVATÓRIO DE JUSTIÇA E CONSERVAÇÃO, 2018, p.9).

Ao analisar as denúncias de irregularidades na concessão de licenças, percebemos que a partir de 2013 praticamente todos os anos foram noticiadas suspeitas de esquemas de corrupção no órgão ambiental, como exibe o quadro 13:

**Quadro 13** – Denúncias de corrupção no estado do Paraná a partir de 2013.

Ano	Nome da operação	Denúncia	Município (s)	Atividade beneficiada
2013	-	Cobrança de propina para a liberação de licenças ambientais	Pato Branco e Francisco Beltrão	Geral
2014	João de Barro	Crimes de corrupção ativa e passiva, crimes ambientais, obstáculo à fiscalização, comercialização e transporte ilegal de madeiras.	Curitiba, Guarapuava, Imbituva, Ivaí, Guamiranga, Irati, Inácio Martins, Laranjeiras do Sul, Ponta Grossa, Prudentópolis, Reserva, Teixeira Soares e Tibagi.	Madeiras
2015	-	Crimes contra a administração pública, lavagem de dinheiro, associação criminosa	Foz do Iguaçu e Matelândia	Geral
2015	-	Associação criminosa, esquema de concessão ilegal de licenças ambientais.	Curitiba (Sede IAP)	Geral
2015	Superagüi	Beneficiamento de interesses privados do governador e sua família na aprovação do	Paranaguá	Construção de estacionamento para caminhões

		decreto que cria o eixo modal de Paranaguá		
2017	-	Patrocínio, direto ou indireto, de interesse privado por meio da administração pública.	-	Agricultura
2017	-	Esquema de corrupção ativa e passiva, envolvendo funcionários, na liberação de licenças ambientais.	União da Vitória	Corte de árvores
2018	-	Concessão irregular de licenças ambientais	Jacarezinho	Madeireiras
2018	Revoada	Concessão irregular de licenças ambientais	Cornélio Procópio	Empreendimentos imobiliários

Fonte: elaborado pela autora, a partir de Wurmeister, 2013; Vigilantes da Gestão Pública, 2017a; G1 Paraná, 2014; G1 Paraná, 2015a; G1 Paraná, 2015b; MPPR, 2014; RPC Curitiba, 2017a; RBJ, 2017; G1 Paraná, 2018; Gazeta do Povo, 2018a; TCEPR, 2018.

Isso não significa que inexistam denúncias de corrupção em períodos anteriores (GAZETA DO POVO, 2011), no entanto é possível afirmar que houve o crescimento e o aprofundamento desse fenômeno no último período. Uma forma de sistematizar essas denúncias de corrupção é por meio da abrangência, tanto de municípios e regionais do órgão ambiental denunciados, quanto de níveis hierárquicos envolvidos nesses supostos esquemas.

Com relação à abrangência no número de municípios envolvidos, a Operação João de Barro, por exemplo, investiga o suposto esquema de crime ambiental envolvendo mais de dez municípios paranaenses. A suspeita é de envolvimento de policiais ambientais, fiscais do IAP e donos de madeireiras. Até o momento, oito policiais militares, três fiscais do IAP, empresários e funcionários de madeireiras, além das próprias empresas, foram alvo da investigação (G1 PARANÁ, 2014; MPPR, 2014).

A abrangência de regionais do IAP denunciadas por corrupção ambiental no Paraná pode ser constatado na disseminação de denúncias de ilegalidades na liberação de licenças envolvendo essas instituições. Em 2013, Pato Branco e Francisco Beltrão, no sudoeste do estado, tiveram seus chefes das regionais exonerados pelo esquema de cobrança de propina para a liberação de licenças ambientais (WURMEISTER, 2013). No município de Foz do Iguaçu, região oeste do

Paraná, em 2015, foram emitidos cinco mandatos de busca e apreensão para servidores do IAP por cobrança de propina para a liberação de licenças ambientais e por isentar produtores rurais e empresários de multas por desmatamento (VIGILANTES DA GESTÃO PÚBLICA, 2017b; G1 PARANÁ, 2015b). Em 2017, a regional de União da Vitória, localizada no sudeste do estado, foi alvo das investigações de corrupção ativa e passiva na liberação de licenças ambientais (RBJ, 2017).

No início de 2018, a Quarta Inspeção de Controle Externo, unidade do Tribunal de Contas do Paraná (TCE-PR) responsável pela fiscalização do IAP, emitiu um comunicado sobre procedimentos irregulares no licenciamento ambiental do órgão em escritórios regionais de Cornélio Procópio e Jacarezinho no norte do estado. Em ambos os casos, o TCE-PR verificou a análise de licenças ambientais realizadas exclusivamente pelos chefes regionais, servidores comissionados, sem qualquer parecer de funcionários técnicos habilitados para analisar o impacto ambiental do empreendimento (TCEPR, 2018).

A operação coordenada pelo Ministério Público (MP) em Cornélio Procópio em 2018, intitulada de Revoada, investiga a suposta emissão ilegal de licenças ambientais pela chefe da regional, Maria das Graças Dias Midauar. O MP suspeita que o empresário e irmão de Maria, Paulo Roberto Midauar, preso pelo Gaeco na Operação Voldemort, que investiga corrupção na Receita Estadual, tenha influenciado a indicação da irmã para o cargo de Chefe Regional do IAP. A funcionária, que ocupa um cargo de comissão, apesar de não ter habilitação técnica para autorizar licenciamentos ambientais, concedeu cerca de 26 licenças em menos de 20 minutos (G1 PARANÁ, 2018; GAZETA DO POVO, 2018a).

“[...] A repetição constante de escândalos localizados, aparentemente pontuais, episódicos, pode revelar coisa pior – a existência de um esquema criminoso amplo, sistêmico” (CONTRAPONTO, 2018, não paginado). Os casos citados denunciam a disseminação de práticas ilegais na emissão de licenças ambientais em diversas regionais do IAP. Identificamos casos singulares de beneficiamento ilegal de um indivíduo ou um grupo de indivíduos e outros que demonstram maior amplitude, como os casos que envolvem os chefes de regionais, que são indicações políticas do governo estadual, fato que levanta suspeitas sobre a legalidade do processo de nomeação dos cargos comissionados.

De forma inédita, nesse período a corrupção atingiu o alto escalão do governo. Em 2015, denúncias de um suposto esquema de corrupção formado por parte da diretoria do IAP, incluindo o diretor-presidente, o diretor-jurídico, o chefe do departamento de recursos ambientais, o ex-diretor regional de Paranaguá e um engenheiro florestal, em sua maioria cargos políticos, também nutrem a desconfiança na influência externa para determinação dos servidores comissionados no Paraná. Além disso, esse caso expressa o caráter estruturado da corrupção do estado nos últimos anos. A denúncia investiga a suposta associação criminosa em um esquema ilegal de concessão de licenças ambientais. Exceto o diretor-presidente, de posse de uma liminar que cassou o seu afastamento, os demais funcionários do órgão foram afastados de suas funções por determinação judicial.

Uma das licenças concedidas por esse suposto esquema de corrupção foi destinada à construção de um estacionamento de caminhões para a Green Logística, empresa supostamente relacionada ao então governador Beto Richa e sua família. Essa nova denúncia desencadeou a Operação Superagüi. Em 2013, no mês seguinte a aquisição do terreno pela empresa, o então governador assinou um decreto que criou o eixo modal de Paranaguá, tornando o espaço um local de utilidade pública, o que flexibiliza as restrições ambientais, além de permitir a instalação de diversas atividades, entre elas o serviço de estacionamento. A investigação do MP verifica se houve o beneficiamento de interesses privados do governador e sua família na aprovação desse decreto, uma vez que a medida adotada é contrária “[...] à Lei da Mata Atlântica (Lei nº 11.428/2006), à Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal), ao Decreto-Lei nº 3.365/41 e à Lei nº 4.132/62” (OBSERVATÓRIO DE JUSTIÇA E CONSERVEÇÃO, 2018, p. 3).

As denúncias mencionadas anteriormente nos permitem diferenciar a pequena e a grande corrupção no Paraná. Para Wilson e Damania (2005), a “pequena corrupção” é aquela que ocorre na implementação da política, como no caso do Paraná ocorria na cobrança de taxas indevidas para emissão de licenças ambientais. Por outro lado, a “grande corrupção” envolve a formulação de leis, no estado essa modalidade pode ser representada pelo caso da suposta aprovação do decreto que estabelece o Eixo Modal de Paranaguá pelo então governador Beto Richa, com o intuito de privilegiar seus interesses particulares. Além disso, a maioria das denúncias relatadas envolviam cargos comissionados, que são indicados políticos do próprio

governo, o que pode estar relacionado a questões mais amplas, como o processo de nomeação desses funcionários e sua articulação com coalizões político-eleitorais que acabam determinando a ocupação de cargos estratégicos na sede e nos escritórios regionais do IAP.

Embora os casos relatados tratem-se apenas de denúncias, outras evidências, como a vulnerabilidade e a politização do órgão ambiental apontam para a alta probabilidade de procedência dessas denúncias. O volume de denúncias de concessões ilegais e de irregularidades no licenciamento ambiental indicam que a corrupção vem sendo utilizada como uma estratégia para reduzir encargos regulatórios. Ela pode assumir maior relevância em governos aparentemente mais suscetíveis a essas práticas, como parece ter sido o caso do período analisado. Para o Entrevistado 1, que representa uma ONG paranaense, estamos em um “[...] momento de absoluta desconstrução de marcos legais”.

O desmantelamento institucional das estruturas de meio ambiente no Paraná, descrito anteriormente, sugere ter sido primordial para a intensificação da corrupção. As práticas ilegais, por sua vez, agravam ainda mais o desmonte do órgão ambiental enfraquecendo a execução das políticas ambientais (WOODS, 2008; DAMANIA, 2002). De maneira implícita, o retrocesso legislativo também ganha força com práticas corruptas, pois, apesar da corrupção aparentemente não ter resultado na revogação de legislações, ela enfraquece as legislações e as tornam pouco relevantes no contexto ambiental. As inúmeras denúncias de corrupção, assim como o desmantelamento institucional e o retrocesso legislativo, denotam uma forte pressão de determinadas forças sociais para o afrouxamento da legislação ambiental.

O desgaste sociopolítico causado pelas denúncias de corrupção debilita a implementação das políticas ambientais (WOODS, 2008; DAMANIA, 2002), aumenta a desconfiança pública na intervenção estatal e enfraquece o apoio social e político às instituições ambientais. Este contexto, ainda que indiretamente, tende a fortalecer os mecanismos de mercado para resolução dos conflitos ambientais, como a economia verde e o marketing, a autorregulação, os rótulos e as certificações ambientais, e contribuir para a legitimação da redução da intervenção do Estado. A corrupção, portanto, pode ser compreendida como um mecanismo de desregulamentação ambiental, utilizado para intermediação de interesses que

produzem privilégios econômicos e político-eleitorais, cujo objeto é a mercantilização das externalidades ambientais (BORINELLI, 2007).

Os eventos analisados nesta seção permitem concluir que o desmantelamento institucional foi o principal instrumento de desregulamentação ambiental no Paraná no período analisado. Ele se deu principalmente por meio da restrição financeira-orçamentária e pela insuficiência de recursos humanos, inviabilizando a capacidade institucional do órgão em executar as regulamentações, a fiscalização e o controle ambiental forma efetiva.

## **7 PARA UMA SÍNTESE: AS MULTIFACES DA DESREGULAMENTAÇÃO AMBIENTAL NO PARANÁ**

Constatamos que a desregulamentação ambiental do Paraná é resultado de um processo histórico, que se intensificou a partir de 2010 e pode ser entendida como uma nova fase do processo de gerenciar a contradição capitalista entre garantir o crescimento econômico e simultaneamente legitimar a atuação ambiental (CASTREE, 2008; HAY, 1994). Essa nova fase, inédita na história da política ambiental paranaense, resulta da convergência de diversos fatores internos e externos ao estado que mudaram o equilíbrio das relações de forças na política estadual, favorecendo um projeto liberal desenvolvimentista e o declínio do desenvolvimentismo de corte intervencionista, mais identificado com posições ideológicas de centro-esquerda.

A desregulamentação ambiental paranaense ocorreu de forma fragmentada, a partir de eventos isolados em diferentes frentes da política ambiental, e velada, sem discussões democráticas com a sociedade. Agrupamos os eventos de desregulamentação ambiental no Paraná em duas principais categorias: o desmantelamento legislativo e o desmantelamento institucional.

O ápice da regulamentação ambiental paranaense se deu com a AAC e com a regulamentação da Lei Federal de Crimes Ambientais em 2008 (Decreto nº 6514). Porém, com a reascensão do ideário neoliberal e conservador no estado em 2010, a regulação ambiental começou a ser atacada por ser excessiva e prejudicial à competitividade e ao desenvolvimento econômico do Paraná. Desse modo, intensificaram-se os eventos de desmantelamento legislativo das políticas ambientais, com destaque à revogação da legislação que obrigava as empresas a realizarem a auditoria ambiental.

Além da revogação, observamos a desregulamentação preventiva, com o veto de projetos de lei que ameaçavam reduzir a lucratividade do mercado econômico, como àqueles que buscavam instituir certo grau de controle ambiental ou que geravam custos ao setor empresarial. Menos recorrentes, as iniciativas de reregulamentação buscavam transferir atribuições ambientais do Estado para as organizações privadas, destacando-se o caso do aumento do controle acionário da Sanepar por entidades privadas e os estudos de concessão de parques ambientais

do estado para empresas privadas. Apesar da forte tendência em prevalecer os interesses políticos e econômicos hegemônicos, outras frentes do desmantelamento legislativo enfrentaram resistência na aprovação de suas propostas, principalmente da sociedade civil organizada. Os movimentos contrários à exploração de gás de xisto pelo método do *fracking*, à redução da APA da Escarpa Devoniana e ao reenquadramento dos rios paranaenses evidenciam o potencial da resistência para alterar a configuração da relação de forças do Estado.

Embora a desregulamentação legislativa contribua para a redução da intervenção estatal na área ambiental, em concordância com Goldblatt (1996), a estratégia central desse processo no Paraná ocorreu em nível executivo, na implementação da política ambiental. A face mais dissimulada da desregulamentação ambiental se deu pelo desmantelamento institucional. Isso porque o desmonte da estrutura de meio ambiente ocorreu com reduzida participação e consulta popular. Entendemos essa forma não assumida legalmente de desregulamentação, que se dá muito mais pela dinâmica de ação das forças internas ao Estado, como uma desregulamentação branca.

O desmantelamento institucional vem ocasionando a expressiva redução da capacidade de fiscalização e controle ambiental dos órgãos ambientais, sobretudo do IAP. O encerramento do convênio entre o IAP e o BPamb-FV, a insuficiência de funcionários, a perda de autonomia e a politização das decisões ambientais prejudicaram a execução e fiscalização das regulamentações ambientais, resultando no afrouxamento da aplicação do seu principal e, na prática, o único, instrumento. O licenciamento ambiental foi o instrumento mais afetado pela desregulamentação em nível institucional, a dificuldade do IAP para analisar o alto volume de solicitações tem ocasionado a demora para liberar as licenças, a perda da qualidade dos documentos emitidos e irregularidades no processo de emissão licenças.

Entre as irregularidades destacamos a corrupção. Ela pode ser entendida como uma forma complementar de desregulamentação ambiental, com o objetivo de intermediar interesses políticos e econômicos através do órgão ambiental. As denúncias indicam que a corrupção ocorria por meio da concessão de licenças ilegais ou irregulares, visando, de modo geral, o afrouxamento da regulamentação, a mercantilização do licenciamento e a intermediação de interesses político-eleitorais.

Uma das principais constatações do trabalho foi perceber a corrupção como um mecanismo estratégico e a face ilícita da desregulamentação ambiental. Ainda que não tenha sido possível explorar essa dimensão da desregulamentação em profundidade, ela vem ganhando crescente centralidade na mediação de conflitos ambientais, sendo necessárias novas pesquisas sobre a extensão, o papel, as conexões políticas e econômicas e as especificidades desse dispositivo no processo de implementação da política e de socialização dos custos ambientais.

As respostas paliativas e insuficientes para resolução dos problemas estruturais da gestão ambiental pelo governo estadual demonstram a orientação política e estratégica da decisão de manter um baixo desempenho institucional nos órgãos ambientais. As medidas adotadas para “resolver” esses problemas buscam muito mais trazer soluções para o setor econômico do que estabelecer um controle ambiental efetivo. A descentralização do licenciamento, o programa de residência e os projetos de lei para determinar os prazos das licenças ambientais demonstram a preocupação governamental e das elites econômicas em dar agilidade à emissão das licenças, sem necessariamente garantir sua qualidade.

Considerando a extrema desigualdade social existente no território brasileiro e paranaense, a forma como a desregulamentação ambiental vem ocorrendo tende a aprofundar ainda mais esse quadro. Isso porque, tal processo tende a fortalecer os interesses de grupos sociais mais organizados, isto é, geralmente aqueles com forte poder político e econômico (ACSELRAD, 2000; ACSELRAD, 2010) e, em âmbito estadual, isso implica em reforçar o poder das elites regionais, como demonstra o caso da revogação da AAC, que desonera o setor empresarial e, dessa forma, socializa os custos dos impactos ambientais. Na mesma perspectiva, a descentralização do licenciamento ambiental, como vem acontecendo, tende a reforçar o poder das elites locais (PERREAULT, 2005). Portanto, além dos riscos socioambientais, o processo de desregulamentação ambiental no Paraná beneficia setores e atores historicamente privilegiados.

A fragilização da política ambiental, com a redução do controle e uma atuação mais permissiva das empresas, está produzindo efeitos danosos, como o aumento do desmatamento da Mata Atlântica (SOS MATA ATLÂNTICA, 2017) e a poluição dos rios e da atmosfera (GAZETA DO POVO, 2016b). A desconsideração dos custos das externalidades ambientais transfere os custos econômicos e

ambientais da degradação do meio ambiente para própria natureza, que arcam com a redução da biodiversidade e de ecossistemas, para a sociedade e, no limite, para as futuras gerações. Apesar de, a longo prazo, atingir a sociedade como um todo, considerando a distribuição desigual dos riscos das externalidades ambientais, os impactos socioeconômicos tendem a atingir, a curto prazo, as populações e espécies da flora e da fauna mais vulneráveis, que geralmente vivem em locais de maior risco ambiental.

O problema no formato como a desregulamentação vem sendo implementada é que ela não só destrói o aparato legislativo e administrativo, humano e de conhecimento construído, nas últimas décadas, com investimento público e esforço de muitas pessoas e instituições, como pressupõe um Estado quase completamente subordinado à lógica desigual, excludente e irresponsável frente resultados sociais e ambientais. Distante, portanto, até mesmo de propostas reformistas, como a da Modernização Ecológica, que assinalam um papel central de controle e fiscalização ambiental para o Estado (MOL, 2015; HANF, 1989).

Ainda que a desregulamentação seja uma resposta possível a mudanças estruturais na política e na economia, formas de regulação acontecem em contextos politizados e tensos, por isso é preciso reconhecer o seu caráter histórico, provisório e contestado (HAY; JESSOP, 1995). Como demonstramos, em diversos eventos a ação e articulação de organizações públicas e da sociedade civil foram fundamentais para resistir à desregulamentação, seja denunciando, impedindo ou postergando decisões como nos casos da reclassificação dos rios, da liberação do *fracking* e na redução da Escarpa Devoniana. Ainda que os eventos estudados não tenham ocorrido sem resistência, a relação de forças costuma ser extremamente desigual, devido à assimetria de poder entre os atores e à dependência estrutural do capitalismo, do Estado e da própria sociedade em relação à acumulação contínua de capital (JESSOP, 2010; HAY, 1994; DAVIDSON; FRICKELL, 2004).

No Estado paranaense prevalece a sensação, no período estudado, que a decisão entre priorizar o crescimento econômico ou a garantia dos direitos ambientais costuma quase sempre ter um “vencedor” pré-anunciado. Além disso, o baixo grau de prioridade da questão ambiental para a população, a falta de informação sobre a qualidade do meio ambiente, os discursos de “esverdeamento” do mercado e da educação, que difundem o ideário de que a questão ambiental já está sendo

resolvida, aliada à normalidade da situação ambiental paranaense transmitida pelo governo, criam a impressão de que não há problemas ambientais imediatos e legitimam o processo de desregulamentação ambiental no estado.

É importante ressaltar que essas constatações não implicam em assumir que não há propostas de regulamentações ambientais na Assembleia Legislativa, que o aparato estadual de meio ambiente não exerça controle algum sobre a degradação ambiental, que todos seus funcionários são negligentes, ou que as soluções de mercado não tenham importância. Todavia, o nível de controle das regulamentações tem demonstrado estar aquém das atribuições legalmente estabelecidas e necessárias para garantir níveis aceitáveis de qualidade ambiental. Cada vez mais, a política ambiental encontra sérios problemas para conseguir uma legitimação de curto prazo (HAY, 1994). Atribuições de suma importância como a fiscalização, controle e a manutenção de unidades de conservação, políticas de mudanças climáticas, monitoramento da qualidade ambiental, produção de relatórios de qualidade ambiental e o planejamento ambiental sofrem sérias restrições ou vem sendo negligenciadas.

A configuração geral das relações de forças no estado paranaense favorável ao desenvolvimentismo tem raízes históricas, mas se intensificaram nos dois governos de Beto Richa, com a mudança no equilíbrio de forças ocorrido nas eleições de 2010. Contudo, os acontecimentos no Paraná não foram um caso isolado. Em escala nacional, forças neoconservadoras, desde 2010, mas principalmente após o *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016, vem mobilizando um processo de desmonte da legislação ambiental. Lideradas pelos representantes dos setores do agronegócio, de extração mineral e de infraestrutura, por meio de ações legislativas visando a flexibilização e redução da participação pública no licenciamento ambiental, a concessão de áreas de preservação para exploração econômica, o retrocesso na demarcação de terras indígenas e quilombolas e no Código Florestal em 2012; e mais recentemente, tramita na Câmara de Deputados um projeto para afrouxar o controle sobre a liberação de agrotóxicos no país. Conhecido como o “Pacote do Veneno”, o Projeto de Lei nº 3.200 de 2015, apresentado por um deputado paranaense, pretende flexibilizar as regras de autorização, inclusive de produtos já proibidos em outros países, propondo a concessão de “autorizações provisórias”, por meio da redução de

critérios de segurança e a supressão do poder decisório do IBAMA e da ANVISA, deslocando-o para o Ministério da Agricultura.

Assim, a desregulamentação ambiental no Paraná não está desarticulada do sistema econômico neoliberal vivenciado em âmbito nacional e internacional. Em geral, a regulamentação ambiental é vista como obstáculo à competitividade paranaense frente ao mercado nacional e internacional. Tanto o Estado quanto a economia paranaense dependem em elevado grau das exportações do principal setor econômico do estado, o agronegócio. Em 2016, o Paraná foi quarto maior exportador do país, acumulando US\$ 15,171 bilhões com a venda de produtos como a soja, pedaços de frango, resíduos de óleo de soja e automóveis para, principalmente, China, Estados Unidos, Argentina, Arábia Saudita e Holanda. Mais de 70% dos produtos exportados pertencem ao agronegócio (PARANÁ PORTAL, 2017), além disso esse setor representa 30% do PIB estadual (IPARDES, 2017b). Isso mostra o peso econômico e político do agronegócio e que a externalização dos custos ambientais constitui uma estratégia competitiva para destacar os insumos e produtos paranaenses no mercado global, deixando para segundo plano as questões ambientais.

Em que pese diferenças contextuais, a desregulamentação processada no Paraná pode ser inserida no fenômeno internacional que vem sendo denominado de neoextrativismo. Atingindo principalmente países ricos em recursos naturais, mas assolados pela pobreza e extrema desigualdade social, o neoextrativismo é um modelo de desenvolvimento fundado na apropriação de recursos naturais, em redes produtivas pouco diversificadas e na inserção subordinada na nova divisão internacional do trabalho (PEREIRA DOS SANTOS; MILANEZ, 2013). Diversos países vêm promovendo mudanças institucionais de cunho neoconservadoras que compartilham características como o fortalecimento e centralismo estatal, ausência de mecanismos democráticos/participativos de controle social, aumento da rentabilidade e o atendimento aos critérios clássicos da externalização de impactos sociais e ambientais, e a flexibilização das regulações e permissões ambientais (GUDYNAS, 2009). Desse modo, a experiência paranaense, com suas particularidades, não está desvinculada de transformações econômicas, políticas e culturais que vem se dando em outros estados, no país e no mundo.

Os eventos de desmantelamento legislativo e executivo expressam a luta em torno das externalidades e dos impactos ambientais e convergem para redução da interferência estatal, por meio da flexibilização das regras e normas ambientais e pela estrutura deficitária de fiscalização e controle ambiental. Portanto, a desregulamentação ambiental vem sendo uma estratégia política inédita para aprofundar e ampliar as formas de desonerar setores específicos das legislações e fiscalizações ambientais, reduzindo a internalização de custos ambientais decorrentes dos impactos gerados e abrindo novas frentes para a mercantilização dos recursos naturais.

A análise crítica do processo de desregulamentação permitiu evidenciar novas estratégias e mecanismos utilizados para reduzir a intervenção estatal e afrouxar o controle e a fiscalização ambiental. Ainda, possibilitou investigar a forma como mudanças no contexto regulatório, institucional e das relações de forças do Estado paranaense interferiram na atuação das organizações estatais e privadas na promoção da sustentabilidade ambiental. De maneira geral, percebemos que os obstáculos impostos pelas contradições capitalistas ao Estado e às organizações privadas, principalmente, enfraquecem uma ação efetiva na área ambiental.

Nesse sentido, este trabalho dá uma contribuição para o estudo crítico da política ambiental, apontando as configurações e estratégias possíveis de desregulamentação na fase recente de hegemonia neoconservadora no país e em economias periféricas. Ou seja, ele aponta como reformas institucionais reproduzem e aprofundam desigualdades sociais e ambientais.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o objetivo de analisar o processo de desregulamentação ambiental no estado do Paraná entre 2010 a 2017, este estudo se concentrou na investigação de eventos de desmantelamento institucional e legislativo no estado.

Quanto ao desmantelamento legislativo, evidenciamos três principais mecanismos utilizados para reduzir o controle ambiental: a desregulamentação preventiva, a reregulamentação e o retrocesso legislativo, com destaque à revogação da AAC como o evento mais expressivo dessa categoria de análise, ao limitar o controle das atividades econômicas exclusivamente ao licenciamento essa medida prejudicou os esforços de controle ambiental no Paraná. Essa modalidade de desmantelamento também se demonstrou congruente a uma atuação ambiental mais permissiva das empresas privadas, com a adesão aos princípios de mercado para resolução das contradições ambientais, como reforçou as iniciativas de reregulamentação, a exemplo do reenquadramento dos rios e do projeto de lei para redução da APA da Escarpa Devoniana. Reconhecendo o alinhamento existente entre os principais setores econômicos e as lideranças políticas estaduais e o caráter político-estratégico da desregulamentação ambiental, podemos compreender essa estratégia de desregulamentação como um mecanismo utilizado para destituir ou flexibilizar as leis ambientais para reduzir/eliminar o controle estatal sob a externalização dos custos ambientais das atividades econômicas.

Por sua vez, o desmantelamento institucional foi o principal instrumento de desregulamentação ambiental no Paraná no período analisado. Ele ocorreu principalmente por meio da restrição financeira-orçamentária e pela insuficiência de recursos humanos, inviabilizando a capacidade institucional do órgão em executar as regulamentações ambientais de forma mais efetiva. Além disso, as respostas paliativas e insuficientes para resolução desses problemas estruturais demonstram a orientação política e estratégica das decisões ambientais. Uma das principais constatações deste estudo foi a desregulamentação ilícita, que ocorreu por meio da corrupção, principalmente pela mercantilização do licenciamento ambiental por razões econômicas e político-eleitorais. O desmantelamento institucional tem se mostrado uma estratégia velada de desregulamentação ambiental para garantir o baixo grau de implementação das políticas ambientais e de controle da internalização

dos custos ambientais pelos agentes econômicos. Denominamos de desregulamentação branca essa forma extralegal de desregulamentação.

Neste trabalho evidenciamos o fenômeno da desregulamentação ambiental, como ele vem se processando em diversas frentes e mudando a política ambiental, quais os principais interesses em jogo e suas, ainda que gerais, prováveis consequências para a sociedade e meio ambiente. Como vimos, esse projeto configurou-se pelo caráter velado, fragmentado, excludente e centralista que se serviu de mecanismos lícitos e ilícitos. Numa avaliação geral, a desregulamentação, por um lado, reduziu tanto a intensidade como a densidade das políticas ambientais, abalando ainda mais a credibilidade e a legitimidade do setor, por outro, embora enfrentando resistência, ela aponta a ação de poderosas forças econômicas/políticas, que atuaram por meio do desmantelamento da estrutura de controle ambiental, para aumentar a externalização dos custos ambientais e a mercantilização da natureza.

A fragilidade e as dificuldades da política ambiental, como também as iniciativas de desregulamentação no estado, antecederam o período analisado. Porém, como apontamos, os governos de Beto Richa (2011-2017) podem já ser considerados um marco no desmantelamento das políticas ambientais estaduais, pelo amplo apoio que deu à redução da intervenção estatal no setor e pelas forças conservadoras e economicamente liberais no aparato executivo e legislativo do Estado, em especial às do agronegócio. Esse processo, iniciado por uma mudança no equilíbrio de forças a frente do estado paranaense em 2010, expressou um “contra-ataque” na luta contra a politização das externalidades ambientais, a fim de desonerar determinados setores das legislações e fiscalizações ambientais, reduzindo os custos ambientais e, conseqüentemente, aumentando o potencial de competitividade e de lucro. Embora específica, a desregulamentação ambiental do Paraná está articulada às tendências nacionais e internacionais como uma nova proposta para regular a contradição capitalista, que pode ser associada ao neoextrativismo. Desse modo, a desregulamentação ambiental pode ser entendida como um novo padrão de seletividade estratégica estatal para a regulação/política ambiental, sustentada por forças econômicas e políticas neoconservadoras.

Partindo dos aportes gerais do Estado capitalista, buscamos denunciar a forma velada como a desregulamentação ambiental vem se dando no Paraná: com reduzidos debates e participação popular. A falta de informação sobre a

qualidade do meio ambiente, a inexistência de debates eleitorais que abordem as pautas ambientais, o conservadorismo do eleitorado paranaense, a baixa expressão e representatividade de partidos comprometidos com as causas ambientais resultaram na baixa resistência ao processo de desmonte da política ambiental. A não ser pelo trabalho exaustivo realizado pelas ONGs ambientais e setores específicos do Estado, que se mobilizam para denunciar, questionar e resistir a determinadas ações do governo e dos setores econômicos, esse processo vem ocorrendo com pouca discussão sobre suas consequências e impactos de curto e longo prazo ao meio ambiente, à saúde humana e às demais espécies, transferindo não somente os custos desse desmonte e descontrole ambiental, como também seus riscos e impactos à sociedade, à natureza e às futuras gerações.

O estudo da desregulamentação ambiental no Paraná permitiu constatar as principais estratégias, interesses e atores privilegiados pelo desmantelamento institucional e legislativo. A partir dos resultados, levantamos o questionamento sobre até que ponto a proposta de uma sustentabilidade promovida pelas organizações privadas e públicas é capaz de superar o desafio ambiental. Embora o Estado enfrente as contradições ambientais inerentes ao sistema capitalista, por concentrar poder, ainda que relativo, e estar sujeito ao teste da legitimidade, há sempre uma margem para que forças de resistência também influenciem as políticas públicas. Nesse sentido, o panorama da desregulamentação ambiental no estado aqui evidenciado traz elementos que permitem aos órgãos da sociedade civil, à população e ao próprio governo utilizar como argumentos para reivindicar melhorias no sistema ambiental paranaense.

Por ser um fenômeno ainda pouco explorado e com formas e efeitos variados conforme as características de cada território e seu contexto político e socioeconômico, esta pesquisa procurou dar contribuições teórico-metodológicas para o estudo das políticas ambientais, principalmente em nível estadual e em seu atual momento.

A utilização da teoria de Estado para analisar a desregulamentação ambiental e a compreensão desse fenômeno a partir da dinâmica do Estado capitalista permitiu abordar questões mais amplas do campo político, além das normas legais, visualizar as práticas administrativas, a capacidade institucional. Em função das características do fenômeno no Paraná, sugerimos uma abordagem da

desregulamentação ambiental fundada em eventos representativos desse processo. O estabelecimento de relações gerais entre esses eventos propiciou delinear um panorama mais amplo da desregulamentação e relacionar a ocorrência de alguns macroprocessos econômicos e políticos alinhados a ele. Isso também foi facilitado pelas contribuições teóricas de outras áreas do conhecimento, principalmente da geografia, da economia política e da ciência política. Procuramos realizar uma avaliação crítica dos atuais modelos e práticas de gestão ambiental considerando as formas como o funcionamento das organizações ambientais afetam e são afetadas por fatores políticos e econômicos.

A desregulamentação ambiental é um tema complexo por tratar de um grande número de questões, conflitos, atores e interesses. Em função disso também, trata-se de um processo histórico, provisório e contestado. O agrupamento de eventos nas categorias desmantelamento institucional e legislativo foi uma tentativa, informada teoricamente, arbitrária para tratar dessa complexidade. Mesmo assim, encontramos dificuldades para encontrar dados e tempo para dispensar um tratamento mais simétrico à análise dos eventos e mesmo de relacioná-los entre si. A opção por uma abordagem panorâmica e exploratória dos diversos eventos selecionados, ao mesmo tempo que ofereceu uma visão mais completa do fenômeno, dificultou uma análise mais sistemática e profunda deles.

Assim, recomendamos estudos futuros para uma compreensão mais detida dos interesses, atores e segmentos econômicos que mais se mobilizaram em cada evento de desmantelamento institucional e legislativo. Novas pesquisas poderiam aprofundar a análise da influência da corrupção no desmonte das estruturas de meio ambiente, da seletividade no processo legislativo ambiental paranaense e da capacidade de resistência e de formar coalizões dos movimentos ambientais, como no caso do *fracking*, no reenquadramento dos rios e no projeto de lei de redução da APA da Escarpa Devoniana. Ainda seriam relevantes estudos comparativos do processo de desregulamentação ambiental entre os estados brasileiros e sobre os discursos mobilizados para justificar e resistir à desregulamentação. Por fim, embora mais complicadas, as consequências sociais e ambientais em termos de distribuição dos custos e impactos para a flora, fauna, ecossistemas, segmentos populacionais e para a própria economia precisam ser avaliadas e debatidas.

Embora em determinados países europeus a desregulamentação ambiental tenha promovido uma melhoria relativa da qualidade ambiental, na realidade paranaense esse processo aponta para o aprofundamento da desigualdade social e da crise ambiental, principalmente por privilegiar setores e atores hegemônicos e socializar os custos e impactos da degradação ambiental. Novos estudos sobre o tema são necessários para ampliar o nível de conhecimento dos problemas decorrentes das novas formas de regulamentação ambiental e potencializar a construção de estratégias e alianças contra-hegemônicas para garantir os direitos ambientais presentes e futuros. Políticas ambientais mais efetivas e a construção de um caminho para a sustentabilidade dependem, a princípio, do fortalecimento da democracia paranaense, com o acesso mais igualitário às informações e decisões do Estado.

## REFERÊNCIAS

ABEMA – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENTIDADES DE MEIO AMBIENTE. **Novas propostas para o licenciamento ambiental no Brasil**. Brasília, 2013.

ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental. São Paulo, **Estudos avançados**, v. 24, n. 68, p. 104-119, 2010.

ACSELRAD, Henri. Justiça Ambiental: novas articulações entre meio ambiente e democracia. IBASE/CUT-RJ/IPPUR-UFRJ. **Movimento Sindical e Defesa do Meio Ambiente** - o debate internacional. Rio de Janeiro, v. 3, p. 7-12, 2000.

ARAUJO, Juliano Bueno. **Fracking bate à porta**. 2017. Disponível em: <<http://naofrackingbrasil.com.br/2017/01/23/fracking-bate-porta/>>. Acesso em: 24 abr. 2018.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO PARANÁ – ALEP. **Lei proíbe a exploração do gás de xisto pelo método fracking**. 2017. Disponível em: <[http://www.alep.pr.gov.br/sala\\_de\\_imprensa/noticias/lei-proibe-a-exploracao-do-gas-de-xisto-pelo-metodo-fracking](http://www.alep.pr.gov.br/sala_de_imprensa/noticias/lei-proibe-a-exploracao-do-gas-de-xisto-pelo-metodo-fracking)>. Acesso em: 25 abr. 2018.

BACOT, A. Hunter; DAWES, Roy A. State Expenditures and Policy Outcomes in Environmental Program Management. **Policy Studies Journal**. Vol. 25. No 3, 1997.

BAKKER, Karen. Neoliberalizing Nature? Market Environmentalism in Water Supply in England and Wales. **Annals of the Association of American Geographers**, v. 95, n. 3, p. 542–565, set 2005.

BALDWIN, R.; CAVE, M.; LODGE, M. **Understanding regulation: Theory, strategy, and practice**. New York: Oxford University Press, 2012.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BECK, Ceres Grehs; CUNHA, Luis Henrique Hermínio. As múltiplas faces da comodificação e a constituição da crítica acerca das práticas de consumo contemporâneas. São Leopoldo, **Ciências Sociais Unisinos**, v. 53, n. 1, p. 136-147, jan/abr 2017.

BISWAS, Amit K.; THUM, Marcel. Corruption, environmental regulation and market entry. **Environment and Development Economics**, v. 22, n. 1, ago. 2016, p. 66–83.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Trad. Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini. Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1998.

BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, È. O espírito do capitalismo. In.: BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, È. **O novo espírito do capitalismo**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009, p. 31-61.

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

BORINELLI, Benilson. Problemas ambientais e os limites da política ambiental. *Serviço Social em Revista*. Londrina, v. 13, n.2, p. 63-84, jan./jun. 2011.

BORINELLI, Benilson. Política Ambiental: uma introdução. In: BORINELLI, Benilson (Org.). **Política Ambiental no Estado do Paraná**: contribuições para o estudo de sua origem e trajetória. Londrina: Eduel, 2016, p. 11-36.

BORINELLI, Benilson; CAPELARI, Mauro Guilherme Maidana. Política Ambiental no estado do Paraná: síntese de uma trajetória. In: BORINELLI, Benilson (Org.). **Política Ambiental no Estado do Paraná**: contribuições para o estudo de sua origem e trajetória. Londrina: Eduel, 2016, p.35-54.

BORINELLI, Benilson; CAPELARI, Mauro Guilherme Maidana; GONÇALVES, Dayanne M. Riscos socioambientais e cultura política: algumas considerações sobre o caso brasileiro. **INTERAÇÕES**, Campo Grande, v. 16, n. 1, p. 143-153, jan./jun. 2015.

BORINELLI, Benilson; CAPELARI, Mauro Guilherme Maidana; SANTOS, Livia Maria dos; GODOY, Douglas Fernando dos Santos; MATOS, Leandro Vieira Silva. A Política de Conservação de Florestas no Estado do Paraná (1977- 2006): Pontos de uma Trajetória Sinuosa. **VI Encontro Nacional da Anppas**, Belém, set. 2012.

BORINELLI, Benilson; TRIDAPALLI, Juarez Paulo; CAMPOS, Maria de Fátima Sales de Souza; CASTRO, Cristiane de. Gastos públicos em meio ambiente no estado do Paraná: uma análise exploratória para o período 2002 a 2009. **R. Pol. Públ.** São Luís, v. 15, n.1, p. 99-108, jan./jun. 2011.

BRASIL DE FATO. **Governo do Paraná assina acordo com BNDES para privatizar empresas públicas do estado**. 2017a. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2017/10/20/governo-do-parana-assina-acordo-com-bndes-para-privatizacao-de-empresas-publicas/>>. Acesso em: 18 abr. 2018.

BRASIL DE FATO. **Sem concurso público, Instituto Ambiental do Paraná (IAP) beira o colapso**. 2017b. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2017/12/07/sem-concurso-publico-instituto-ambiental-do-parana-iap-beira-o-colapso/>>. Acesso em 23 jan. 2018.

BRASIL DE FATO. **Privatização ronda as empresas públicas paranaenses**. 2018. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2018/04/06/privatizacao-ronda-as-empresas-publicas-paranaenses/>>. Acesso em: 18 abr. 2018.

BRIDGE, Gavin; MCMANUS, Phil. Sticks and Stones: Environmental Narratives and Discursive Regulation in the Forestry and Mining Sectors. **Antipode**, v. 32, n. 1, p. 10–47, jan 2000.

BRITO, Regiane do Rocio. **Análise de relatórios de Auditoria Ambiental Compulsória como instrumento de licenciamento e gestão ambiental no estado do Paraná**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Tecnologia. Curitiba, 2008.

BURSZTYN, M. A.; BURSZTYN, M. **Fundamentos de política e gestão ambiental: caminhos para a sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

CASA CIVIL. **Período Republicano**. Disponível em: <<http://www.casacivil.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=95>>. Acesso em: 06 jun. 2018.

CÂMARA, João Batista Drummond. Governança ambiental no Brasil: ecos do passado. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 46, p. 125-146, jun. 2013.

CAPELARI, Mauro Guilherme Maidana. **Relações de poder e regulação ambiental: um estudo da Klabin-PR (1970-2002)**. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2012.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria Política**. Tradução de Equipe de Tradução PUCAMP. Campinas: Papyrus, 1986, 339 p. Tradução de: *The State & Political Theory*.

CASTREE, Noel. Neoliberalising nature: the logics of deregulation and reregulation. **Environment and Planning A**, v. 40, n. 1, p. 131-152, jan 2008.

COMITÊ EM DEFESA DA APA DA ESCARPA DEVONIANA (COMITÊ APA DEVONIANA). **Em defesa da APA Escarpa Devoniana**. Disponível em: &lt;<http://www.spvs.org.br/wp-content/uploads/2017/09/FOLDER-APA.pdf>&gt;. Acesso em 15 dez 2017.

CONTRAPONTO. **Beto precisa mandar investigar o IAP**. 2018. Disponível em: &lt;<https://contraponto.jor.br/beto-precisa-mandar-investigar-o-iap/>&gt;. Acesso em: 16 abr. 2018.

DAVIDSON, Debra, FRICKEL, Scott. Understanding Environmental Governance: A Critical Review. **Organization & Environment**, v. 17, n. 4, p. 471–492, dez 2004.

DAMANIA, Richard. Environmental controls with corrupt bureaucrats. **Environment and Development Economics**, n. 03, jul. 2002, p. 407-427.

DUIT, Andreas. The four faces of the environmental state: Environmental governance regimes in 28 countries. **Environmental Politics**, v. 25, n.1, p. 69-91, set 2015.

DUIT, Andreas; FEINDT, Peter H; MEADOWCROFT, James. Greening Leviathan: The rise of the environmental state? **Environmental Politics**, v. 25, n. 1, p. 1–23, set 2015.

EISNER, Marc Allen. Beyond the Logic of the Market: Toward an Institutional Analysis of Regulatory Reforms. **Jerusalem Papers on Regulation & Governance**, n. 3, abr 2010.

ESTADÃO. **Sem caixa, estados tentam vender ações de estatais**. 2017. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/economia/sem-caixa-estados-tentam-vender-acoes-de-estatais/>>. Acesso em: 18 abr. 2018.

FOSTER, John Bellamy. A ecologia da economia política marxista. Tradução de Pedro Paulo Bocca. **Lutas Sociais**, São Paulo, n.28, p.87-104, jan./jul. 2012.

G1 PARANÁ. **Gaeco faz operação em 13 cidades do Paraná para combater corrupção**. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pr/campos-gerais-sul/noticia/2014/09/gaeco-faz-operacao-em-13-cidades-do-parana-para-combater-corrupcao.html>>. Acesso em: 07 abr. 2018.

G1 PARANÁ. **Empresário preso pelo Gaeco diz ter influenciado indicações do governo**. 2015a. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pr/norte-noroeste/noticia/2015/03/empresario-presos-pelo-gaeco-diz-ter-influenciado-indicacoes-do-governo.html>>. Acesso em: 07 abr. 2018.

G1 PARANÁ. **Gaeco investiga liberação de licenças ambientais irregulares no oeste do PR**. 2015b. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2015/11/gaeco-investiga-liberacao-de-licencas-ambientais-irregulares-no-oeste-do-pr.html>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

G1 PARANÁ. **Polícia abre investigação sobre presidente do IAP após projeto para reduzir área de proteção ambiental**. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pr/parana/noticia/policia-abre-investigacao-sobre-presidente-do-iap-apos-projeto-para-reduzir-area-de-protecao-ambiental.ghtml>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

G1 PARANÁ. **MP investiga fraudes na emissão de licenças ambientais pelo IAP de Cornélio Procópio**. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pr/norte-noroeste/noticia/mp-investiga-fraudes-na-emissao-de-licencas-ambientais-pelo-iap-de-cornelio-procopio.ghtml>>. Acesso em: 07 abr. 2018.

GAGG, Maíra. **Descentralização ou re-centralização?** Uma análise do processo de implementação dos Comitês de Bacias Hidrográficas do Paraná. Dissertação (Mestrado). Universidade Estadual de Londrina. Londrina, 2014.

GAZETA DO POVO. **Irregularidades pesam sobre IAP**. 2011. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/irregularidades-pesam-sobre-iap-axb5ybwlf5uc87ve1wslogdam>>. Acesso em: 07 abr. 2018.

GAZETA DO POVO. **Falta de convênio entre IAP e Força Verde prejudica**. 2015. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/falta-de-convenio-entre-iap-e-forca-verde-prejudica-fiscalizacao-ambiental-dpf20z81grnpg82mr%E2%80%A6>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

GAZETA DO POVO. **Richa sanciona lei que proíbe exploração de gás de xisto por 10 anos no Paraná**. 2016a. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/economia/energia-e-sustentabilidade/richa-sanciona-lei-que-proibe-exploracao-de-gas-de-xisto-por-10-anos-no-parana-aqtb93ruka4qyztjasx8ule5f>>. Acesso em: 24 abr. 2018.

GAZETA DO POVO. **Como o Paraná poderá ser afetado pelas mudanças climáticas no futuro**. 2016b. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/como-o-parana-podera-ser-afetado-pelas-mudancas-climaticas-no-futuro-8i8pnoqksbtiqwyq0te93czww>>. Acesso em: 07 jun. 2018.

GAZETA DO POVO. **Operação mira chefe regional do IAP por licenças suspeitas concedidas em minutos**. 2018a. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/politica/parana/operacao-mira-chefe-regional-do-iap-por-licencas-suspeitas-concedidas-em-minutos-5iofjvg2vsde03i8867tq8pe9>>. Acesso em: 07 abr. 2018.

GAZETA DO POVO. **Sanepar pagará R\$ 17 milhões para se livrar de ações por poluição do rio Iguçu**. 2018b. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/politica/parana/sanepar-pagara-r-17-milhoes-para-se-livrar-de-acoes-por-poluicao-do-rio-iguacu-avj9tm1s9cxn39qpumck4n5ox>>. Acesso em: 09 jun. 2018.

GODOI, Cristiane Kleinübing; MATTOS, Pedro Lincoln C. L de. Entrevista qualitativa: instrumento de pesquisa e evento dialógico. In: GODOI, Cristiane Kleinübing; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; BARBOSA DA SILVA, Anielson. (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GODOY, Arilda Schmidt. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, Cristiane Kleinübing; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; BARBOSA DA SILVA, Anielson. (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**. São Paulo: Saraiva, 2006.

GODOY, Douglas Fernando dos Santos. **O Papel da Burocracia Pública do Setor Florestas no Processo de Formulação da Política Florestal do Estado do Paraná – Brasil (1985-2013)**. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2014.

GOLDBLATT, David. **Teoria social e ambiente**. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

GOVERNO DO PARANÁ. **Glossário de Termos Técnicos usados na Contabilidade Pública**. Disponível em:

<<http://www.gestaodinheiropublico.pr.gov.br/Gestao/glossario.jsp>>. Acesso em 23 jan. de 2018.

GRAY, Virginia. The Socioeconomic and Political Context of States. In: GRAY, Virginia; HANSON, Russel L.; KOUSSER, Thad. **Politics in the American States: A comparative Analysis**. 10 ed. Sage Publications, 2013.

GUDYNAS, Eduardo. Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. In: Extractivismo, política y sociedad (varios autores), **CAAP y CLAES**, Quito. p. 187-225, novembro 2009.

GUANDALINI, Natália Nakay. **Determinantes do Gasto Ambiental dos estados no Brasil: uma análise do período 2002-2012**. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2016.

HANF, Kenneth. Deregulation as regulatory reform: the case of environmental policy in the Netherlands. **European Journal of Political Research**, v. 17, p. 193-207, mar 1989.

HAY, C.; JESSOP, B. Introduction: local political economy: regulation and governance. **Economy and Society**, v. 24, n. 3, 1995.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 1992. 349 p. Tradução de: The condition of postmodernity: an enquiry into the origins of cultural change.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2008. 225 p. Tradução de: A brief history of neoliberalism.

HAY, Colin. Environmental security and state legitimacy. **Capitalism Nature Socialism**, v. 5, n. 1, p. 83-97, mar 1994.

HAYS, S. P. **A history of environmental politics since 1945**. Pittsburgh: University of Pittsburgh, 2009.

HEYNEN, Nik, MCCARTHY, James; PRUDHAM, Scott; ROBBINS, Paul. Introduction: false promises. In: HEYNEN, Nik, MCCARTHY, James; PRUDHAM, Scott; ROBBINS, Paul (Org.). **Neoliberal Environments: False promises and unnatural consequences**. London: Routledge, 2007, p. 1-22.

HIROTA, Marcia; MANTOVANI, Mario. **Paraná, pare de desmatar a Mata Atlântica!** 2016. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/opiniaio/artigos/parana-pare-de-desmatar-a-mata-atlantica-edsadjatwdmo9r45e1h2yvpnr>> Acesso em: 28 set 2017.

IMBROISI, Ernesto Gomes. **O Processo de Mercadificação da Natureza como Estratégia de Reprodução do Capital**. Dissertação (Mestrado em Geografia). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ – IAP. **Governo lança curso de especialização e residência técnica ambiental**. 2017a. Disponível em: <<http://www.iap.pr.gov.br/2017/11/1294/Governo-lanca-curso-de-especializacao-e-residencia-tecnica-ambiental-.html>>. Acesso em: 12 abr. 2018.

INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ – IAP. **PMI do Projeto Parques do Paraná tem seis empresas inscritas**. 2017c. Disponível em: <<http://www.iap.pr.gov.br/2017/03/1143/PMI-do-Projeto-Parques-do-Parana-tem-seis-empresas-inscritas.html>>. Acesso em: 03 abr. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Paraná**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/panorama>>. Acesso em: 27 set 2017.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPARDES). **Leituras regionais: Sumário Executivo**. Curitiba: IPARDES, 2004.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPARDES). **Valor adicionado bruto, participação e taxa de crescimento, segundo as atividades econômicas, no paraná - 2010-2014**. Disponível em: <[http://www.ipardes.pr.gov.br/pdf/indices/tab\\_pib\\_03.pdf](http://www.ipardes.pr.gov.br/pdf/indices/tab_pib_03.pdf)>. Acesso em: 27 set 2017a.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPARDES). **Com supersafra, IparDES projeta PIB da agropecuária paranaense em 6,2%**. 2017b. Disponível em: <[http://www.ipardes.gov.br/index.php?pg\\_conteudo=1&cod\\_noticia=833](http://www.ipardes.gov.br/index.php?pg_conteudo=1&cod_noticia=833)>. Acesso em: 28 jun. 2018.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPARDES). **Agronegócio e exportações vão impulsionar economia do Paraná**. 2017c. Disponível em: <[http://www.ipardes.gov.br/index.php?pg\\_conteudo=1&cod\\_noticia=816](http://www.ipardes.gov.br/index.php?pg_conteudo=1&cod_noticia=816)>. Acesso em: 28 jun. 2018.

JESSOP, Bob. The gender selectivities of the state: a critical realist analysis. **Journal of Critical Realism**, v. 3, n. 2, p. 207 – 237, 2004.

JESSOP, Bob. O Estado e a construção de Estados. Tradução de Fernando Ferrone. **Revista Outubro**, n. 15, p. 11-43, set 2007.

JESSOP, Bob. Redesigning the State, Reorienting State Power, and Rethinking the State. In: LEICHT Kevin T.; JENKINS J. Craig (org.) **Handbook of Politics: State and Society in Global Perspective**. Springer: New York, p. 41-6, 2010.

JESSOP, Bob. **The Estate: past, present, future**. Cambridge: Polity Press, 2016.

KRAFT, Michael E. **Environmental policy and politics**. New York: Pearson Education, 2011.

LÁZARO JR, José. **BNDES e governo do Paraná cogitam privatizar empresas públicas**. 2017. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/politica/parana/bndes-e-governo-do-parana-cogitam-privatizar-empresas-publicas-4lz4fxixxf9v1dte2flzdhiq3>>. Acesso em: 30 nov. 2017.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. Avanços e Retrocessos no Direito Ambiental Brasileiro. In: LITTLE, Paul E (Org.). **Os novos desafios da política ambiental brasileira**. Brasília: IEB, 2014, p. 436-459.

MANSFIELD, Becky. Articulation between neoliberal and state-oriented environmental regulation: fisheries privatization and endangered species protection. **Environment and Planning A**, v. 39, n. 8, p. 1926–1942, ago 2007.

MARTINS, Gaudêncio José Pinotti. **Panorama brasileiro da auditoria ambiental**. 2015. 136f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo, Campinas, 2015.

MAURO, Paolo. Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research. **Finance & Development**, mar. 1998.

MCCARTHY, James; SCOTT, Prudham. Neoliberal nature and the nature of neoliberalism. **Geoforum**, v. 35, n. 3, p. 275–283, maio 2004.

MICKWITZ, Per. A framework for evaluating environmental policy instruments: context and key concepts. **Evaluation**, London, v. 9, n. 4, p. 415-436, out 2003.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ - MPPR. **Nota técnica 2/2017**. Disponível em: <[http://www.mppr.mp.br/arquivos/File/imprensa/2017/160517\\_NotaTecnicaMeioAmbiente.pdf](http://www.mppr.mp.br/arquivos/File/imprensa/2017/160517_NotaTecnicaMeioAmbiente.pdf)>. Acesso em 11 nov 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ – MPPR. **Operação João de Barro - MP-PR denuncia oito PMs e três agentes do IAP por crimes ambientais e de corrupção**. 2014. Disponível em: <<https://mp-pr.jusbrasil.com.br/noticias/145200259/operacao-joao-de-barro-mp-pr-denuncia-oito-pms-e-tres-agentes-do-iap-por-crimes-ambientais-e-de-corrupcao>>. Acesso em: 07 abr. 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ – MPPR. **Conselho Estadual de Recursos Hídricos atende MPPR e retira de pauta reclassificação de rios**. 2017. Disponível em: <<http://www.comunicacao.mppr.mp.br/2017/11/8063/23-11-MEIO-AMBIENTE-Conselho-Estadual-de-Recursos-Hidricos-atende-MPPR-e-retira-de-pauta-reclassificacao-de-rios.html>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

MOTTA, Ronaldo Seroa da; RUITENBEEK, Jack; HUBER, Richard. **Uso de instrumentos econômicos na gestão ambiental da América Latina e Caribe: lições e recomendações**. Brasília, DF: IPEA / DIPES / Banco Mundial, 1996.

MOL, Arthur P. J.; The environmental nation state in decline. **Environmental Politics**, v. 25, n.1, p. 48-68, 2015.

NÃO FRACKING BRASIL. **Governo do Paraná abre precedente para rios saudáveis virarem esgoto**. 2017. Disponível em: <<http://naofrackingbrasil.com.br/2017/07/21/governo-parana-abre-precedente-para-rios-saudaveis-virarem-esgoto/>>. Acesso em: 28 nov. 2017.

NEDER, Ricardo Toledo. **Crise Socioambiental: estado e sociedade civil no Brasil (1982-1998)**. São Paulo: Fapesp, 2002.

NIEHUES, Leandro Garcia. A industrialização do Paraná: abordagens de um processo de desenvolvimento concentrado. **Geographia Opportuno Tempore**, Londrina, v. 1, número especial, p. 454-466, jul./dez. 2014

O'CONNOR, James. ¿Es posible el capitalismo sostenible?. **Papeles de Población**, v. 6, n. 24, abr/jun, 2000.

OBSERVATÓRIO DE JUSTIÇA E CONSERVAÇÃO. **Pedido de Intervenção Federal nos Órgãos Ambientais do Estado do Paraná**. Disponível em: <<http://www.justicaeco.com.br/pedido-de-intervencao-federal-nos-orgaos-ambientais-do-estado-do-parana/>>. Acesso em: 11 abr. 2018.

OLIVEIRA, Heli Alves de. **Taxa de controle e fiscalização ambiental**. 2017. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI265071,71043-Taxa+de+controle+e+fiscalizacao+ambiental>>. Acesso em: 24 abr. 2018.

OLIVEIRA, Jéssica Eloísa de. **Gasto ambiental no estado do Paraná: Um estudo sobre a influência de fatores políticos no ciclo orçamentário**. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2016.

OLIVEIRA, Ricardo Costa de. Famílias, poder e riqueza: redes políticas no Paraná em 2007. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 9, nº 18, jun./dez. 2007, p. 150-169.

OLIVEIRA, Ricardo Costa de. **Política no Paraná: negócio de família e de ricos**. 2018. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2018/04/06/opiniao-or-politica-no-parana-negocio-de-familia-e-de-ricos/>>. Acesso em: 16 abr. 2018.

PARANÁ PORTAL. **Paraná é o primeiro Estado a proibir o “fracking”**. 2016. Disponível em: <<https://paranaportal.uol.com.br/geral/parana-e-o-primeiro-estado-do-pais-a-proibir-o-fracking>>. Acesso em: 24 abr. 2018.

PARANÁ PORTAL. **Caminhos da Exportação: Paraná é o quarto maior exportador**. 2017. Disponível em: <<https://paranaportal.uol.com.br/economia/caminhos-da-exportacao-parana-e-o-quarto-maior-exportador/>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

PARANÁ PROJETOS. **Parques Paraná**. Disponível em:  
<<http://www.paranaprojetos.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=4>>  
. Acesso em: 03 abr. 2018.

PARANÁ. Assembleia Legislativa. **Projeto de Lei nº 355**, de 05 de agosto de 2014. Revoga dispositivos da Lei Florestal do Estado bem como a Lei de auditoria ambiental. Disponível em: <<http://portal.alep.pr.gov.br/index.php/pesquisa-legislativa/proposicao?idProposicao=49931>>. Acesso em: 29 jan. 2018.

PARANÁ. Assembleia Legislativa. **Projeto de Lei nº 413**, de 23 de maio de 2011. Dispõe sobre a regulamentação de prazos e procedimentos relativos à concessão de licenças ambientais pelo IAP. Disponível em:  
<[http://portal.alep.pr.gov.br/modules/mod\\_legislativo\\_arquivo/mod\\_legislativo\\_arquivo.php?leiCod=3926&tipo=I](http://portal.alep.pr.gov.br/modules/mod_legislativo_arquivo/mod_legislativo_arquivo.php?leiCod=3926&tipo=I)>. Acesso em: 30 jan. 2018.

PARANÁ. Assembleia Legislativa. **Projeto de Lei nº 219**, de 26 de maio de 2008. Regulamenta prazos e procedimentos relativos à concessão de licenças ambientais pelo IAP - Instituto Ambiental Do Paraná. Disponível em:  
<[http://portal.alep.pr.gov.br/modules/mod\\_legislativo\\_arquivo/mod\\_legislativo\\_arquivo.php?leiCod=16552&tipo=I](http://portal.alep.pr.gov.br/modules/mod_legislativo_arquivo/mod_legislativo_arquivo.php?leiCod=16552&tipo=I)>. Acesso em: 30 jan. 2018.

PARANÁ. Secretaria do Esporte e Turismo. **História do Paraná**. Disponível em:  
<<http://www.turismo.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=87>>.  
Acesso em 22 out. 2017.

PECK, Jamie; TICKELL, Adam. Neoliberalizing Space. **Antipode**, v. 34, n. 3, p. 380-404, jul 2002.

PEREIRA DOS SANTOS, R. S.; MILANEZ, B. Neoextrativismo no Brasil? Uma análise da proposta do novo marco legal da mineração. **Revista Pós Ciências Sociais**, v.10, n.19, jan/jun. 2013

PERREAULT, Thomas. State restructuring and the scale politics of rural water governance in Bolivia. **Environment and Planning A**, v. 37, n. 2, p. 263 – 284, fev 2005.

PIERRI, Naína. Historia del concepto de desarrollo sostenible. In: PIERRI, N.; FOLADORI, G. **¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sostenible**. México: Universidad Autónoma de Zacatecas, 2005.

PIVA, Ana Luiza. **Auditoria ambiental**: um enfoque sobre a auditoria ambiental compulsória e a aplicação dos princípios ambientais. Paraná: Pontifícia Universidade Católica, 2007. Disponível em:  
<[http://www.unifae.br/publicacoes/pdf/IIseminario/pdf\\_praticas/praticas\\_11.pdf](http://www.unifae.br/publicacoes/pdf/IIseminario/pdf_praticas/praticas_11.pdf)>Acesso em: 10 set 2017.

PONTES, Henrique Simão. **IAP, referência do que um órgão ambiental jamais deve ser**. 2017a. Disponível em:  
<<http://www.gazetadopovo.com.br/opiniaio/artigos/iap-referencia-do-que-um-orgao-ambiental-jamais-deve-ser-2fdwv1u2bswucbafctxmtrlys>>. Acesso em 30 out 2017.

PONTES, Henrique Simão. **Governo do Paraná tenta remendar buracos na gestão ambiental**. 2017b. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2017/12/16/artigo-or-governo-do-parana-tenta-remendar-buracos-na-gestao-ambiental/>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Consulta Detalhada**. Disponível em: <<http://www.transparencia.pr.gov.br/pte/despesas/consultalivre?windowId=a9a>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

RIBEIRO, Malu. **Remando contra a corrente**. 2017. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/artigos/remando-contra-a-corrente-4z9a0abd4ejct9vbhj29lagvo>>. Acesso em: 16 fev. 2017.

RBJ. **Ministério Público investiga esquema de corrupção no IAP de União da Vitória**. 2017. Disponível em: <<https://rbj.com.br/seguranca/ministerio-publico-investiga-esquema-de-corrupcao-iap-de-uniao-da-vitoria-3716.html>>. Acesso em: 07 abr. 2018.

ROCHEDO, Pedro R.R.; SOARES-FILHO, Britaldo; SCHAEFFER, Roberto; VIOLA, Eduardo; SZKLO, Alexandre; LUCENA, André F. P.; KOBERLE, Alexandre; DAVIS, Juliana Leroy; RAJÃO, Raoni; RATHMANN, Regis. The threat of political bargaining to climate mitigation in Brazil. **Nature Climate Change**, jul. 2018. Disponível em: <[https://csr.ufmg.br/dinamica/wp-content/uploads/2018/07/Rochedo\\_et\\_al-2018-Nature\\_Climate\\_Change.pdf](https://csr.ufmg.br/dinamica/wp-content/uploads/2018/07/Rochedo_et_al-2018-Nature_Climate_Change.pdf)>. Acesso em: 27 ago. 2018.

RPC CURITIBA. **MP afirma que fraudes no porto de Paranaguá teriam beneficiado empresa ligada a Beto Richa**. 2017a. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pr/parana/noticia/documentos-apontam-que-beto-richa-teria-se-beneficiado-de-licenca-ambiental-ilegal.ghtml>>. Acesso em: 07 abr. 2018.

SALES, Rodrigo. **Auditoria Ambiental**. Aspectos Jurídicos, São Paulo: LTR, 2001.

SAPAT, Alka. Devolution and Innovation: The Adoption of State Environmental Policy Innovations by Administrative Agencies. **Public Administration Review**, v. 64, n. 2, mar/abr 2004.

SCARDUA, Fernando Paiva; BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. Descentralização da Política Ambiental no Brasil. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 18, n. 1/2, p. 257-290, jan/dez 2003.

SCHOENBERGER, Caroline. **Reclassificação do Rio Tibagi**: Impossibilidade legal e ambiental. 2016. Disponível em: <<https://schoenberger.jusbrasil.com.br/artigos/307943987/reclassificacao-do-rio-tibagi-impossibilidade-legal-e-ambiental>>. Acesso em: 28 nov. 2017.

SECRETARIA DO ESTADO DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS - SEMA. **Bacias hidrográficas do Paraná**: série histórica. Curitiba, 2010. Disponível em:

<[http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/corh/Revista\\_Bacias\\_Hidrograficas\\_do\\_Parana.pdf](http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/corh/Revista_Bacias_Hidrograficas_do_Parana.pdf)>. Acesso em: 26 fev. 2018.

SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS – SEMA. **Governo recebe propostas de gestão para parques estaduais**. 2017. Disponível em: <<http://www.pmiparques.pr.gov.br/2017/09/19/Governo-recebe-propostas-de-gestao-para-parques-estaduais.html>>. Acesso em: 03 abr. 2018.

SILVA, Carolina Gomes da. **A ação do Estado no (des)controle ambiental: O conflito entre as condições operacionais e a ampliação das atribuições legais do órgão estadual de meio ambiente de Pernambuco (a trajetória da CPRH)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004.

SILVEIRA, Leonor Marcon. A ocupação e organização espacial do território paranaense face aos recursos da natureza. *Acta Scientiarum*, v. 20, n. 1, p. 129-136, 1998.

SINDICATO DOS ENGENHEIROS DO PARANÁ – SENGE-PR. **Senge-PR repudia acordos do governo do Paraná para a privatização de empresas públicas**. 2017. Disponível em: <<http://www.senge-pr.org.br/noticia/senge-pr-repudia-acordos-do-governo-do-parana-para-a-privatizacao-de-empresas-publicas/>>. Acesso em: 18 abr. 2018.

SINDICATO ESTADUAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS DA AGRICULTURA, MEIO AMBIENTE, FUNDEPAR E AFINS - SINDSEAB. 1/3 dos servidores efetivos do IAP se aposentam até o fim do ano. *Jornal SINDSEAB*, Curitiba, v. 222, ago 2015.

SISTEMA OCEPAR. **Liminar suspende auditoria ambiental compulsória**. 2005. Disponível em: <<http://www.paranacooperativo.coop.br/ppc/index.php/sistema-ocepar/comunicacao/2011-12-07-11-06-29/ultimas-noticias/31263-31263>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

SOS MATA ATLÂNTICA. **Desmatamento da Mata Atlântica cresce quase 60% em um ano**. 2017. Disponível em: <<https://www.sosma.org.br/projeto/atlas-da-mata-atlantica/dados-mais-recentes>>. Acesso em: 27 set 2017.

TAYLOR, Christopher; POLLARD, Simon; ROCKS, Sophie; ANGUS, Andy. Selecting Policy Instruments for Better Environmental Regulation: a Critique and Future Research Agenda. *Environmental Policy and Governance*, v. 22, p. 268–292, jul/ago 2012.

TAROUCO, G. S.; MADEIRA, R. M. Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos: análise de um expert survey. In: **XV Encontro de Ciências Sociais do Norte e Nordeste**. Teresina - PI: UFPI, 2012.

TESCH, Renata. **Qualitative research: analysis types and software tools**. Basingstoke: The Falmer Press, 1990.

TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ – TCEPR. **Suspensa emissão irregular de pareceres em processos de licença ambiental do IAP**. 2018. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/suspensa-emissao-irregular-de-pareceres-em-processos-de-licenca-ambiental-do-iap/5796/N>>. Acesso em: 16 abr. 2018.

TRIDAPALLI, Juarez Paulo; BORINELLI, Benilson; CAMPOS, Maria de Fátima Sales de Souza; CASTRO, Cristiane de. Análise dos Gastos Ambientais no Setor Público Brasileiro: Características e Propostas Alternativas. **RGSA: Revista de Gestão Social e Ambiental**, v. 5, p. 80-95, 2011.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: A pesquisa qualitativa em Educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VIGILANTES DA GESTÃO PÚBLICA. **Ação do Gaeco investiga funcionários do IAP e empresários da região de União da Vitória e de Maringá são citados**. 2017b. Disponível em: <<https://www.vigilantesdagestao.org.br/03022017-acao-do-gaeco-investiga-funcionarios-do-iap-e-empresarios-da-regiao-de-uniao-da-vitoria-e-de-maringa-sao-citados/>>. Acesso em: 07 abr. 2018.

VIGILANTES DA GESTÃO PÚBLICA. **Pato Branco – Zucchi e Hasse são condenados por corrupção a pena de 4 anos e seis meses**. 2017a. Disponível em: <<https://www.vigilantesdagestao.org.br/30032017-pato-branco-zucchi-e-hasse-sao-condenados-por-corrupcao-a-pena-de-4-anos-e-seis-meses/>>. Acesso em: 07 abr. 2018.

WILSON, John; DAMANIA, Richard. Corruption, political competition and environmental policy. **Journal of Environmental Economics and Management**, v. 49, n. 3, nov. 2005, p. 516-535.

WOODS, Neal D. The Policy Consequences of Political Corruption: Evidence from State Environmental Programs. **Social Science Quarterly**, v. 89, n. 1, mar. 2008, p. 258-271.

WURMEISTER, Fabiula. **Polícia indícia servidores do Instituto Ambiental por suspeita de corrupção**. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pr/oeste-sudoeste/noticia/2013/11/policia-conclui-investigacoes-sobre-irregularidades-no-instituto-ambiental.html>>. Acesso em: 07 abr. 2018.

## APÉNDICES

## APÊNDICE A – Roteiro da entrevista exploratória

- 1) Em sua opinião, como foi a evolução da política ambiental no estado do Paraná e quais as suas principais etapas?
- 2) Quais as principais diferenças entre os dois governos de Roberto Requião (2003-2010) e os dois governos Beto Richa (2011- 2017) com relação à política ambiental?
- 3) Quais os principais avanços e retrocessos da política ambiental paranaense?
- 4) Como o senhor(a) definiria o papel exercido pelo governo na elaboração e implementação da política ambiental no estado?
- 4) Seria possível afirmar que o estado vem reduzindo o seu papel na gestão ambiental no Paraná? Por quê?
- 5) Pode-se afirmar que há uma tendência de desregulamentação ambiental no estado do Paraná? Se sim, como e onde tem acontecido?
- 6) Na sua opinião, qual a intenção do governo com a criação do PSA estadual?

## APÊNDICE B – Roteiro para a primeira rodada de entrevistas

### **Bloco geral:**

- 1) O(a) senhor(a) poderia relatar sua história e a relação com o meio ambiente?
- 2) Em nível global, vem ocorrendo um processo de desregulamentação ambiental, o senhor acredita que esse processo também está ocorrendo no Paraná?
- 3) Se sim, como isso vem ocorrendo? Quais são suas causas e as consequências? É possível demarcar quando ele começou?
- 4) Quais os principais eventos que demonstram esse processo?

### **Bloco específico:**

#### Desmantelamento institucional:

- 1) É possível verificar esse processo de desregulamentação nas instituições ambientais? Se sim, como ele está ocorrendo?
- 2) No que se refere a atuação do Batalhão da Polícia Ambiental, como ocorreu a revogação do convênio com o IAP entre 2011 a 2016? Quais os impactos para a fiscalização ambiental? Quais os atores interessados e privilegiados por nesse rompimento?
- 3) Como a renovação do convênio ao final de 2016 interferiu na atuação da Polícia Ambiental e na política ambiental?
- 4) Considerando a falta de recursos humanos e materiais que o Instituto Ambiental do Paraná (IAP) vem enfrentando, como tais condições interferem na atuação da política ambiental do estado? Quais os principais atores privilegiados com esse processo? Como eles se beneficiam?

Desmantelamento legislativo:

1) O reenquadramento dos corpos hídricos das bacias hidrográficas do Paraná já foi aprovado por alguns comitês de bacias, como a Bacia do Rio Tibagi. De que forma essas alterações impactam o meio ambiente e a política ambiental? Quais grupos de interesse se beneficiam com tais mudanças?

2) Como ocorreu a revogação da Auditoria Ambiental Compulsória em 2014? Quais foram os principais impactos para a política ambiental do estado? Quais interesses foram beneficiados?

3) A legislação que revogou a Auditoria também determinou a revogação do Art. 7 e 63 da Lei Florestal do Paraná. Em sua opinião, ambas estão vinculadas aos mesmos grupos de interesse?

4) Outra proposta governamental foi o Projeto de Lei que determina a redução da área de proteção da APA da Escarpa Devoniana. Quais interesses serão privilegiados pela aprovação desse PL?

5) De maneira geral, tais mudanças indicam uma flexibilização da legislação ambiental? O senhor se recorda de outras iniciativas similares na área ambiental?

Reregulamentação:

1) Em relação aos estudos para a concessão de espaços e serviços das Unidades de Conservação à iniciativa privada, de que forma esse processo vem acontecendo? Como ele pode impactar a política ambiental e o meio ambiente?

2) A venda de ações da Sanepar, apesar de não retirarem do estado o controle acionário pela empresa, pode indicar um movimento em direção à privatização? Como o senhor avalia essas ações do governo, em relação a política ambiental?

3) As ações citadas tendem a privilegiar um grupo de interesse específico? Na sua opinião, como a delegação de atividades estatais à iniciativa privada na área ambiental impacta a política ambiental paranaense?

## APÊNDICE C - Roteiro para a segunda rodada de entrevistas

### **Bloco geral**

- 1) O senhor poderia falar um pouco sobre sua formação e a relação com a questão ambiental?
- 2) Nos últimos anos, o senhor acredita que houve um processo de desregulamentação ambiental no estado do Paraná?
- 3) Se sim, na sua opinião, como ele vem ocorrendo?

### Desmantelamento institucional

- 1) Como a falta de recursos humanos, financeiros e materiais que o Instituto Ambiental do Paraná (IAP) vem enfrentando interferem em sua atuação na política ambiental do estado?
  - 1.1) Esse cenário pode ser compreendido como uma forma de desregulamentação ambiental?
  - 1.2) Quais os principais atores mais privilegiados com esse processo? Como eles se beneficiam?
- 2) Quanto ao Batalhão da Polícia Ambiental, quais fatores contribuíram para a não renovação do convênio com o IAP entre 2011 a 2016?
  - 2.1) Quais os impactos para a fiscalização ambiental?
  - 2.2) Quais os atores interessados e privilegiados por nesse rompimento?
- 3) Como a renovação do convênio ao final de 2016 interferiu na atuação da Polícia Ambiental e na política ambiental?

### Desmantelamento legislativo

- 1) O reenquadramento dos corpos hídricos no Paraná foi aprovado por determinados Comitês de Bacias Hidrográficas, como a Bacia do Rio Tibagi. Qual o objetivo da atualização da classificação dos rios?
  - 1.1) Como essas mudanças impactam o meio ambiente e a política ambiental?
  - 1.2) Quais grupos de interesse se beneficiam com tais mudanças?

2) Como ocorreu a revogação da Auditoria Ambiental Compulsória em 2014? Porque ela foi interrompida?

2.1) Quais foram os principais impactos para a política ambiental do estado?

2.2) Quais interesses setoriais foram beneficiados?

2.3) Quais setores exerceram maior pressão para sua revogação?

2.4) Podemos compreender esse evento como uma forma de desregulamentação ambiental?

2.5) Porque não houve resistência, tanto dos órgãos públicos como da sociedade, ao fim dessa lei?

### **Bloco de encerramento**

1) Na sua opinião, porque está ocorrendo a desregulamentação ambiental?

2) Quais as consequências desse processo para a sociedade, para a política ambiental e para a qualidade do meio ambiente?

3) Há um movimento de resistências a essas mudanças? Se sim, como ela ocorre, por meio de quais instituições? Qual o papel da sociedade nesse sentido?

4) Podemos afirmar que a desregulamentação ambiental do Paraná é um processo histórico, que se intensificou a partir de 2010 e que ela vem acontecendo de forma fragmentada, a partir de casos isolados, e de forma velada, sem a problematização desse processo com a sociedade?

5) É correto afirmar, na sua opinião, que ela é utilizada como uma estratégia política para desonerar setores específicos das legislações e fiscalizações ambientais, permitindo a externalização de seus impactos ambientais para a sociedade, enquanto desonera setores econômicos de maior relevância socioeconômica do estado, como o agronegócio e a indústria.