



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DE LONDRINA

---

MAURO GUILHERME MAIDANA CAPELARI

**RELAÇÕES DE PODER E REGULAÇÃO AMBIENTAL: UM  
ESTUDO DA KLABIN-PR (1970 – 2002)**

---

Londrina  
2012

MAURO GUILHERME MAIDANA CAPELARI

**RELAÇÕES DE PODER E REGULAÇÃO AMBIENTAL: UM  
ESTUDO DA KLABIN-PR (1970 – 2002)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração – Mestrado em Gestão e Sustentabilidade – da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Benilson Borinelli

Londrina  
2012

**Catálogo elaborado pela Divisão de Processos Técnicos da Biblioteca Central da  
Universidade Estadual de Londrina**

**Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)**

C238r Capelari, Mauro Guilherme Maidana.  
Relações de poder e regulação ambiental : um estudo da Klabin-PR (1970-2002)  
/ Mauro Guilherme Maidana Capelari. – Londrina, 2012.  
140 f. : il.

Orientador: Benilson Borinelli.  
Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Estadual de Londrina,  
Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Administração,  
2012.  
Inclui bibliografia.

1. Gestão ambiental – Teses. 2. Papel – Indústria – Aspectos ambientais – Teses.  
3. Licenças ambientais – Teses. 4. Política ambiental – Teses. I. Borinelli, Benilson.  
II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa  
de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

CDU 658:577.4

MAURO GUILHERME MAIDANA CAPELARI

**RELAÇÕES DE PODER E REGULAÇÃO AMBIENTAL: UM ESTUDO  
DA KLABIN-PR (1970 – 2002)**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Administração no Programa de Pós-Graduação em Administração – Mestrado em Gestão e Sustentabilidade – da Universidade Estadual de Londrina, sob apreciação da seguinte banca examinadora.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Benilson Borinelli (Orientador)  
Universidade Estadual de Londrina

---

Prof. Dr. Erni José Seibel  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof. Dr. Luis Miguel Luzio dos Santos  
Universidade Estadual de Londrina

Londrina, 29 de junho de 2012.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a todas as pessoas que, de alguma forma, contribuíram para que este trabalho fosse concluído. Em especial:

Aos meus pais Mauro Capelari, Marisa Elaine Cândia Maidana Capelari e ao meu irmão Matheus Gabriel Maidana Capelari pelo constante amor e apoio emocional e financeiro durante todo o mestrado.

À Mariana Chaves Mota que sempre, com amor e carinho, esteve ao meu lado.

Ao meu orientador Benilson Borinelli pelos inúmeros momentos de amizade, de aprendizado, de paciência, e de confiança em meu potencial. Suas valiosas orientações, contribuições e apoio colaboraram, intensamente, para meu crescimento acadêmico.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES pelo apoio financeiro durante o mestrado.

A todo o grupo de Pesquisa em Política e Gestão Socioambiental – GEA pela colaboração, aprendizado, parceria e, principalmente, pelo auxílio na coleta de dados de campo em Curitiba.

À Cleverson Vitório Andreoli e Urivald Pawlowsky pelos constantes auxílios na coletada de dados na cidade de Curitiba. Seus esforços pessoais mostraram a paixão pela ciência e pelo Paraná.

À Antônio Marcos Afonso, Maria Priscila Gomes e todos os funcionários da Biblioteca Municipal de Telêmaco Borba - PR. O esforço pessoal dessas pessoas foi essencial para os resultados dessa dissertação.

À Carlos Hugo Wolff Von Graffen (in memoriam) pela sua história e seu trabalho desenvolvido como prefeito da cidade de Telêmaco Borba – PR.

Aos meus colegas de turma que durante 24 meses me ajudaram a crescer como pessoa e como acadêmico. Em especial aos amigos Bernardo Carlos Spaulonci Chiachia Matos de Oliveira, Flávio Augusto Cella de Oliveira, Dayanne Marciane Gonçalves e Livia Maria dos Santos que dividiram todo o sofrimento e as angústias do mestrado.

Ao Francisco Carlos Navarro pelos constantes auxílios na secretaria do mestrado.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Instrumentos da Política Ambiental .....	33
<b>Figura 2</b> – Localização Geográfica da Bacia do Rio Tibagi, do Município de Londrina e do Município de Telêmaco Borba com seus Principais Distritos e com a Fazenda Monte Alegre .....	51
<b>Figura 3</b> – Informações dos Entrevistados .....	59
<b>Figura 4</b> – Finanças Públicas do Estado do Paraná (em milhões) .....	107
<b>Figura 5</b> – Análise das Emissões de Licenças Ambientais e Florestais no Estado do Paraná (1986 e 2006) .....	112

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	11
1.2 OBJETIVO FINAL. ....	13
1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	13
1.4 JUSTIFICATIVA DA ESCOLHA DAS INSTITUIÇÕES ESTUDADAS .....	13
1.5 JUSTIFICATIVA DA DISSERTAÇÃO .....	16
<b>2 O ENTENDIMENTO DE NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO, POLÍTICA E REGULAÇÃO AMBIENTAL E RECURSOS DE PODER INDUSTRIAL</b> .....	18
2.1 NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO (NIH): ANTECEDENTES TEÓRICOS E APROXIMAÇÃO COM AS RELAÇÕES DE PODER .....	18
2.1.1 A Instituição e Recursos de Poder .....	23
2.1.2 Momentos Críticos e Dependência da Trajetória Percorrida .....	27
2.2 POLÍTICA E REGULAÇÃO AMBIENTAL: PONDERAÇÕES INICIAIS .....	29
2.3 RECURSOS DE PODER INDUSTRIAL .....	34
<b>3 CARACTERIZAÇÃO DO SETOR DE CELULOSE E PAPEL, DA KLABIN S.A. E DA KLABIN – PR</b> .....	39
3.1 SETOR DE CELULOSE E PAPEL: RELEVÂNCIA ECONÔMICA E ALTO POTENCIAL DEGRADADOR .....	39
3.2 CARACTERIZAÇÃO GERAL DA KLABIN S.A. ....	43
3.3 RECURSOS DE PODER DA INDÚSTRIA KLABIN S.A. UMA PERSPECTIVA POLÍTICO - EMPRESARIAL PARA A FAZENDA MONTE ALEGRE .....	45
3.4 AS PRIMEIRAS MOVIMENTAÇÕES DA KLABIN-PR (1935 – 1970) E A MANUTENÇÃO DOS RECURSOS DE PODER .....	50
<b>4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	54
4.1 CLASSIFICAÇÕES .....	54
4.2 ESTRATÉGIA DE COLETA E ANÁLISE DOS DADOS EMPÍRICOS .....	56
4.3 LIMITES DA PESQUISA .....	63

<b>5 ANÁLISE DOS RESULTADOS</b> .....	64
5.1 Relações de Poder (1970/1981) .....	64
5.1.1 Formação da Política Ambiental “Guarda Noturna” .....	65
5.1.2 Klabin-PR: Entre Poluições e Recursos de Poder .....	74
5.2 RELAÇÕES DE PODER (1981/1992) .....	79
5.2.1 Regulação Ambiental da Década de 1980: o “Ouro de Tolo” da Capacidade Institucional .....	80
5.2.2 Klabin-PR: Continuidade de uma Poluição Amparada pela Capacidade de Impor seus interesses .....	92
5.3 RELAÇÕES DE PODER (1992/2002) .....	99
5.3.1 A Incapacidade Liberal .....	101
5.3.2 Tradição em Poluir: Klabin-PR e o Rio Tibagi .....	114
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	125
<b>7 REFERÊNCIAS</b> .....	128
<b>APÊNDICES</b> .....	138



CAPELARI, Mauro Guilherme Maidana. **Relações de poder e regulação ambiental**: um estudo da Klabin-pr (1970 – 2002). 2012. 140 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina. 2012.

## RESUMO

O objetivo principal da dissertação foi analisar a relação entre a indústria de papel e celulose Klabin-PR e o órgão de meio ambiente paranaense – ARH, SUREHMA e IAP – na condução do processo de regulação ambiental da indústria, dentro do recorte temporal de 1970 a 2002. Especificamente, três objetivos foram traçados: a demarcação de momentos de ruptura da política de regulação ambiental; as oscilações da base de recursos de poder das duas instituições em análise; e a contextualização de como foi constituída a relação proposta entre as duas instituições. Para tanto, nos servimos da teoria neoinstitucional histórica como modelo teórico de compreensão do caso. Sua escolha foi devida, principalmente, às características de relações de poder, utilizadas para perceber como as instituições são criadas, se desenvolvem e se moldam ao longo do tempo. Através da teoria, foi possível centrar as argumentações da pesquisa em torno das relações de interesses da Klabin-PR que podem ter ajudado a retardar a sua regulação ambiental. Devido a isso, o entendimento que embasou o trabalho esteve pautado nas contradições de uma política que conviveu e convive com a necessidade de proteger o meio ambiental atrelada a economia desenvolvimentista de mercado, usualmente, relacionada com a degradação da natureza. Características como momentos críticos e dependência da trajetória percorrida complementaram os marcos neoinstitucionalistas desenvolvidos nesta dissertação. O trabalho foi exploratório-descritivo de perspectiva longitudinal, com método qualitativo e abordagem histórica. Foram desenvolvidas dez entrevistas em Curitiba, Londrina e Telêmaco Borba. Em complemento, foram feitas pesquisas documentais e hemerográficas. A última no jornal Folha de Londrina e no jornal O Panorama. Os resultados apontaram para três momentos críticos da política de regulação ambiental no Estado. O primeiro, 1973 a 1981, relacionado à ideia de “guarda noturno”, devido às atitudes de legitimidade e não de resolubilidade dos problemas ambientais, indicou o início da submissão da proteção ambiental ao processo de desenvolvimento econômico no Paraná e, conseqüentemente, na Klabin-PR. A fraqueza da capacidade institucional do órgão público e a potencialização dos interesses políticos da indústria argumentaram o quadro. O segundo momento, 1981 a 1992, fez menção à ideia de “ouro de tolo” por meio do entendimento de que, apesar da melhora em seus recursos de poder, o órgão ambiental continuou submisso às diretrizes impostas pelo desenvolvimento econômico demonstrado, principalmente, através da continuidade da poluição e pelo aumento das redes políticas na região e das associações de classe da papeleira de Telêmaco Borba. O fato que marcou o período foi a participação da SANEPAR e do Município de Londrina em um movimento pela redução da poluição da Klabin. Evidenciava-se, pela primeira vez, o interesse do Estado no término da poluição no Tibagi, assim como os interesses contraditórios dentro do próprio modelo econômico capitalista. O terceiro e último momento, 1992 a 2002, mostrou as características do modelo liberal de gestão na política de regulação ambiental. A proposta pela autorregulação surgiu atrelada à redução da capacidade institucional do órgão e do instrumento de comando e controle para patamares mínimos. As licenças ambientais eram emitidas, do IAP para a Klabin-PR, a cada dois anos e as fiscalizações não foram desenvolvidas adequadamente, o que pode ter facilitado, juntamente com os financiamentos políticos da Klabin, a apropriação do termo desenvolvimento sustentável pela papeleira, apesar de sua degradação ambiental estar acima do normal. O resultado final foi a constatação de que a política de regulação ambiental nasceu em um contexto de dependência das arrecadações provinda das indústrias, assim como, da necessidade de barrar o desenvolvimento dessas mesmas indústrias para alcançar objetivos de proteção ambiental. Assim, a relação do órgão com a indústria Klabin-PR esteve pautada nos interesses políticos que direcionaram o não alcance dos resultados de proteção ambiental propostos pelo órgão. Dessa forma, a capacidade institucional do órgão público – contratações, profissionalizações, repasse de verbas, modernização, entre outros – não foi capaz de resolver os problemas ambientais da região de influência da Klabin-PR.

**Palavras-chave:** Instituições Ambientais. Klabin – PR. Regulação Ambiental. Relações de Poder. Paraná.

CAPELARI, Mauro Guilherme Maidana. **Power relations and environmental regulation: a study of Klabin-Pr (1970 – 2002)**. 2012. 140 f. Dissertation (Master's Degree in Administration) – State University of Londrina. 2012.

### ABSTRACT

The main goal of the paper was to analyze the relation between the paper and cellulosis company Klabin-PR and the environmental organs of the state of Paraná – ARH, SUREHMA and IAP – along the environmental regulation process of the company, within the timeframe between 1970 to 2002. Specifically, three goals were aimed at: establishing the breaking points of the environmental regulation; the variations at the power source basis at the studied institutions; and the contextualization of how the proposed relation between the institutions was constituted. In order to do so, we applied the historical neoinstitutional theory as an understanding theoretical model for the case. The choice was mainly due to the power relations characteristics used to understand how the institutions are created, develop and mold themselves along time. Through the theory, it was possible to focus the research arguments around the relations of interest of Klabin-PR, which may have helped delay its environmental regulation. Thus, the understanding basing the thesis was set on the contradictions of a policy that has lived with, and still does, the need to protect the environment linked to the market development economy, usually related to the degradation of nature. Characteristics such as critical moments, and dependency on the course traveled, complemented the neoinstitutionalist milestones developed on this dissertation. The paper was classified as descriptive/exploratory with longitudinal perspective, qualitative method and historical approach. Ten interviews were developed, in Curitiba, Londrina and Telêmaco Borba. In addition, documental and hemerographic research were carried out, the last one in the newspapers Folha de Londrina and O Panorama. The results pointed to three critical moments in the environment regulation policy in the state. The first, from 1973 to 1981, related to the idea of “night watching”, due to the legitimacy attitudes and not to the solving of environmental problems, has shown the beginning of the submission of environmental protection to the economic development process in Paraná and, consequently in Klabin-PR. The weakness of institutional capacity of the public organ and the potentialization of the political interests in the industry set the picture. The second moment, from 1981 to 1992, referred to the idea of “fool’s gold” on the basis that, despite the improvement in power resources, the environmental organ remained submissive to the guidelines imposed by the economic development shown, mainly, by following through with the pollution and the increase of political networks in the area and the class associations in the paper industry of Telêmaco Borba. The highlight of the period was the participation of SANEPAR and the municipality of Londrina in a movement for the reduction of pollution from Klabin-PR. It was made evident, for the first time, the interest of the State in ending the pollution of the river Tibagi, as well as the contradictory interests within the capitalist model itself. The third and last moment, from 1992 to 2002, showed the characteristics of the liberal management model in the environmental regulation policy. The proposal for self-regulation lowered the institutional capacity of the organ and of the command and control tool to minimum levels. IAP became hostage to Klabin-PR, since the environmental licenses were issued every two years and inspections were not carried out properly, which in turn may have facilitated, along with the political sponsoring from Klabin-PR, the appropriation of the term “sustainable development” by the paper company, despite its pollution being above normal. The end result was the verification that the environmental policy was born within a context of dependence of the sponsoring from the industries, as well as the need to obstruct the development of the same industries in order to reach the goals of environmental protection. Thus, the relation of the organ with Klabin-PR was lined by the political interests that directed the not achieving of results in environmental protection by the organ. This way, the institutional capacity of the public organ – hiring, professionalization, transfer of funds, modernization, among others, was not able to solve the environmental issues of the area of influence of Klabin-PR.

**Key words:** Environmental Institutions. Klabin-PR. Environmental Regulation. Power Relationships. Paraná.

## 1 INTRODUÇÃO

A crise ambiental é uma temática recorrente, que permeia o interesse dos estudos sociais desde a conferência realizada pela ONU no ano de 1972, em Estocolmo. Normalmente, a definição dessa terminologia está vinculada à seguinte perspectiva: “mudanças dramáticas produzidas nas condições externas globais – naturais e criadas pelo ser humano – que permitem, influenciam e condicionam a vida humana e a das demais espécies” (GUIMARÃES, 1988, p. 247). Diante desse contexto de crise, as organizações empresariais estão sendo frequentemente apontadas como as principais e mais importantes responsáveis pelos problemas ambientais. Autores como Shwom (2009), Foladori (1999), Egri e Pinfield (1999), Perrow (1999), Stahel (1995), Acsehrad (1995) argumentam que a produção ilimitada juntamente com a tentativa de criar consumidores dispostos a comprar produtos ou serviços novos, sem necessidade, são os motivos basilares para a criação e a manutenção de problemas ambientais em toda a sociedade moderna.

Na tentativa de inibir e, de certa forma, coagir as ações empresariais que não condizem com a proteção ou conservação do meio ambiente, inúmeras articulações sociais são desenvolvidas em âmbito mundial, dentre as quais podemos encontrar: Estado, ONGs, instituições de ensino, financeiras, religiosas, consumidores, acionistas, *stakeholders*, agências regulatórias, sociedade civil, entre tantos outros (HOFFMAN, 2001). Pesquisadores, entretanto, ressaltam que, dentre todos esses agentes sociais que buscam pressionar e modificar ações organizacionais que não condizem com a proteção do ambiente natural, o Estado é o principal e mais importante. Essa ideia é trabalhada e defendida, por exemplo, por autores como Walter Rosenbaum (1973), Philippe Le Prestre (2000), Dryzek e Dunleavy (2009), Mol (2000) e Murphy (2000). Rosenbaum, mais intensamente, acredita que o Estado seja o único capaz de defender o interesse comum, por meio de mecanismos regulatórios, principalmente quando o assunto é de ordem interdependente, multissetorial e sistêmica, como é o caso da crise ambiental.

De algum modo, a relação entre Estado e organizações privadas não costuma ser linear nem ausente de interesses particulares ou de grupos, muito menos distante de certas dominações de um sobre o outro. Assim, o campo da política de regulação ambiental<sup>1</sup> é permeado por interesses que direcionam a formulação e a execução da própria política o que

---

<sup>1</sup> Política regulatória é definida como padrões de comportamento, serviços ou produtos que impactam no aumento de custos e/ou na redução ou expansão direta das escolhas individuais (LOWI, 1963).

faz, muitas vezes, as legislações ambientais beneficiarem as preferências de alguns em detrimento de outros. Nessa linha, Le Prestre (2000, p. 68) aponta que o desenvolvimento de políticas ambientais “é uma consequência de atividades variadas de numerosos atores, que têm perspectivas, interesses e recursos diferentes”. Assim, no contexto da regulação, as instituições ambientais dividem espaço com elementos da economia, da balança comercial, da alta produtividade e do desenvolvimento financeiro e econômico, o que torna essa relação, entre Estado e organizações privadas, repleta de interesses conflituosos causadores de embates que, por vezes, tendem a prejudicar as ações de defesa do meio ambiente (BORINELLI, 2007).

Esses embates costumam oscilar à medida que a instituição, no caso o Estado ou a organização privada, adquire recursos que a torne mais influente econômica e politicamente. Com relação ao Estado, esses recursos de poder são compreendidos como sendo a capacidade institucional dele mesmo de recrutar grande número de funcionários, a capacidade consensual de resolver conflitos e a capacidade de se modernizar (JANICKE, 1992, 2005). Por outro lado, as organizações privadas desenvolvem seus recursos de poder tentando articular posições privilegiadas em cargos políticos e em redes de relacionamentos, na figura de seus dirigentes, como tentativa de blindar e de influenciar posicionamentos que não estejam de acordo com o seu desejo econômico e financeiro (MARGALHO, 2008).

Estudos nacionais mostram como articulações empresariais, desde pelo menos 1920, vêm traçando caminhos que protegem seus interesses específicos, com predisposição, para as intervenções no âmbito das políticas governamentais (DINIZ, 1993; BOSCHI, 1979; BOSCHI; DINIZ; SANTOS, 2000). Desse modelo de pensamento, Margalho (2008) defende a tese de que a hegemonia econômica das indústrias nacionais não foi conquistada a partir de eficiência de gestão, mas, sobretudo, devido aos laços políticos e às redes de relacionamentos adquiridos pelo setor industrial. Desse contexto institucional surgiu o objeto da pesquisa, ou seja, as relações de poder entre a Klabin-PR e o órgão ambiental na regulação ambiental do Estado do Paraná entre 1970 e 2002. Partindo do objeto extraímos o problema da dissertação: como se constituíram, ao longo do período em análise, as relações de poder na regulação ambiental do Estado do Paraná, tendo como foco central as instituições Klabin-PR e o Instituto Ambiental do Paraná – IAP e seus antecessores?

Julgamos de fundamental importância a análise crítica que será desenvolvida no transcorrer da dissertação. Esse modelo de análise, ainda que não raro em estudos dessa natureza (DE PAULA *et al.* 2010), serve para desvendar e alertar sobre as falhas e

incongruências na interação entre os entes analisados, isto é, Regulação Ambiental e Klabin-PR. Assim, esta análise compreende que toda e qualquer espécie de relação não está sedimentada em bases de neutralidade. Desse modo, não se considera, neste trabalho, que o Estado execute políticas ambientais regulatórias de forma neutra, mas interagindo com outros entes sociais. Essa interação, por vezes, poderá reproduzir a pretensão de alguns grupos detentores de maior poder econômico e político e não a vontade da maioria da população votante, principalmente, se a base de recursos de poder do setor estiver com baixa capacidade.

### 1.1 OBJETIVO FINAL

Analisar como se constituiu a relação entre a indústria de papel e celulose Klabin-PR e o órgão ambiental paranaense – IAP e seus antecessores ARH e SUREHMA – na condução do processo de regulação ambiental da indústria, no período de 1970 a 2002.

### 1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- ✓ Demarcar momentos críticos no processo de regulação ambiental no período de 1970 a 2002;
- ✓ Averiguar as oscilações na base de recursos de poder do órgão ambiental e da indústria de papel e celulose Klabin-PR;
- ✓ Descrever e contextualizar como, em função dos momentos críticos e da base de recursos de poder das organizações em análise, se constituíram as relações entre indústria de papel e celulose Klabin-PR e o órgão ambiental no processo de regulação ambiental da indústria.

### 1.4 JUSTIFICATIVA DA ESCOLHA DAS INSTITUIÇÕES ESTUDADAS

A escolha da indústria Klabin-PR como objeto investigativo deste estudo foi motivada por três características. A primeira é o ramo de atividade econômica ao qual a indústria pertence, com a existência constante de extração de madeira e de transformação do ambiente natural, no caso as florestas de araucária, para a produção de papel e celulose, assim como o alto potencial poluidor que esse ramo apresenta. A necessidade de plantas industriais de grande porte também é motivo para que essa indústria torne-se investigada, visto que

facilitam os danos ambientais e complicam a fiscalização e o controle ambiental. Além disso, o setor de papel e celulose no Paraná, em termos quantitativos, é demasiadamente importante, contribuindo com boa parte da arrecadação, dos empregos e do equilíbrio da balança comercial estadual. Devemos lembrar que o setor de papel e celulose do Estado do Paraná é encabeçado pela indústria Klabin/PR, líder na fabricação de papel em contexto nacional e latino-americano, contendo 17 unidades industriais com 14.603 funcionários e representação de 17% do mercado nacional de papel. Sua maior fábrica é a de Monte Alegre – PR ocupando juntamente com as terras reflorestadas aproximadamente 1% do território paranaense (*SITE KLABIN*, 2011).

O segundo ponto que nos motivou à escolha dessa indústria foi o tempo de sua relação com o Estado do Paraná. A Klabin S.A. fez a compra da fazenda Monte Alegre em 1934, por intermédio de diversos interesses que permeavam a vinda dessa indústria ao Paraná, principalmente interesses nacionais, logo são 77 anos durante os quais ela se faz presente no Estado. Esse período, relativamente grande, proporciona um rico campo de investigação longitudinal, em que indícios de relações de poder ganham em notoriedade e em evidências, facilitando, assim, o desenvolvimento empírico desta dissertação.

O terceiro motivo, por fim, aflorou de prévios levantamentos feitos sobre a ficha de danos ambientais pertencentes à Klabin-PR (CUNHA, 1982). Nela, a existência de poluição da indústria é apontada desde o ano de 1946, período em que se iniciam as suas atividades de produção de celulose. Notificações são feitas, primeiramente, pela ARH e depois pela SUREHMA, apontando a Klabin-PR como forte agente poluidor hídrico e atmosférico do Estado do Paraná. Entretanto somente após 40 anos de intensa poluição, em meados do ano de 1988, foi que a indústria recebeu uma multa ambiental. Esses fatos direcionam para a investigação dos motivos pela demora em punir uma indústria com forte poderio econômico regional e nacional, o que pode indicar que a Klabin-PR gozou de condições privilegiadas na relação com as instituições ambientais do Estado do Paraná. Devido a esses argumentos, surge o interesse em se trabalhar com essa indústria.

A escolha do Estado do Paraná, representado nesta dissertação pelos órgãos ambientais: Administração de Recursos Hídricos – ARH (1973 – 1978); Superintendência de Recursos Hídricos e Meio Ambiente – SUREHMA (1978 – 1992) e mais recentemente pelo Instituto Ambiental do Paraná – IAP (1992 – 2012) ocorreu pois esses órgãos têm e/ou tiveram a responsabilidade de execução da política de regulação ambiental do Paraná. São,

antes de tudo, os principais órgãos de fiscalização, de controle, de licenciamento, de polícia administrativa e de monitoramento das áreas verdes e dos recursos hídricos do Paraná.

Com relação ao período de estudo que se estende de 1970 a 2002, ele foi escolhido por representar dois momentos importantes da política ambiental do Paraná. Na década de 1970 foi quando ocorreu a estruturação dos principais órgãos ambientais do Estado (Instituto de Terras e Cartografias; Administração de Recursos Hídricos e do Conselho de Defesa do Meio Ambiente), além de dar início ao aumento exponencial na promulgação de leis ambientais (BORINELLI, 2011). Por outro lado, o ano de 2002 representa o término do governo Jaime Lerner, assim como o fim da aproximação das políticas ambientais com instrumentos gerenciais pertencentes à linhagem liberal de gestão marca da institucionalização recente da política ambiental paranaense.

Assim, o trato das relações de interesse da Klabin-PR na regulação ambiental é um problema que se constrói ao longo do tempo. Dessa forma, o estudo de interações de poder necessariamente deve ser delimitado no tempo e no espaço. Para tanto, este trabalho escolheu o período entre 1970 e 2002, num total de 32 anos de análise. Essa extensão temporal possibilita analisar quase a totalidade da política ambiental do Paraná, percorrendo todas as fases das interações acontecidas entre o setor industrial de papel e celulose e, em especial, a indústria Klabin-PR e o Estado, possibilitando, dessa maneira, o entendimento mais completo do presente. A escolha de um período menor de tempo poderia mascarar e até mesmo direcionar o entendimento das interações de poder, mostrando parcialmente o fenômeno.

Por fim, a escolha da teoria Neoinstitucional Histórica como modelo analítico desta dissertação deveu-se a dois motivos principais. O primeiro é o conteúdo sobre relações de poder, interesses e preferências que permeia a maneira como a teoria compreende as instituições, o que indica que há uma estreita aproximação entre os objetivos deste trabalho e o campo de estudo da teoria. Isso faz com que seja possível explorar as relações entre a indústria Klabin-PR e os órgãos ambientais do mesmo Estado. O segundo ponto que comporta o uso dessa teoria é o fato de analisar as instituições num contexto de médio alcance. Esse contexto admite explorar tanto as minúcias internas como o ambiente externo de relacionamento das instituições produzindo, dessa forma, a possibilidade da aplicação empírica e do entendimento de certo grau de abstração do caso em análise. Dessa forma, o médio alcance trará contribuições que se distanciam de uma análise exclusiva de um ambiente

organizacional desfocado do contexto e de uma perspectiva que utiliza o contexto como fator único de explicações.

### 1.5 JUSTIFICATIVA DA DISSERTAÇÃO

Na busca pela importância do desenvolvimento da pesquisa, encontramos algumas justificativas relevantes. Primeiramente, ao procurarmos esclarecimentos sobre as relações de poder que permeiam as interações entre a regulação ambiental no Estado do Paraná e a indústria de papel e celulose Klabin-PR, estamos preocupados em mostrar de que forma as instituições direcionam seus interesses que, por vezes, agenciam o aumento do poder de alguns grupos em detrimento de outros. Nesses parâmetros, a contribuição da pesquisa aparece na tentativa de desvendar as verdadeiras movimentações institucionais de execução e implementação da política ambiental paranaense, buscando esclarecer que o sistema de política ambiental está permeado por fatores e relações que fazem com que interesses individuais se sobreponham a interesses coletivos e sociais. Desse modo, essa maneira de compreender a relação existente entre os dois entes em foco advém de um contexto mais amplo e complexo que envolve todo o modo de produção e de funcionamento da sociedade capitalista.

Posteriormente, cabe ressaltar a abordagem histórica deste trabalho, a qual nos aproximará de uma postura investigativa pouco utilizada dentro do pensamento teórico organizacional. Assim, ao empregarmos no desenvolvimento da pesquisa um método longitudinal de análise, serão vistas contribuições que vão ao encontro do direcionar mais consistente da compreensão do objeto em estudo, de seu desenvolvimento institucional, de suas continuidades e discontinuidades, das diferenças entre um momento e outro, das restrições e oportunidades e, por fim, da busca por antever o futuro da regulação ambiental no Estado do Paraná (DESAI, 2002; HAYS, 2000). Desse modo, o campo da história ambiental se constitui como um importante instrumento de análise para as configurações de poder nas decisões sobre o uso dos recursos naturais e nas origens e efeitos das políticas de meio ambiente (WORSTER, 1991).

Outro ponto teórico relevante é a falta e considerável atraso, dentro do Estado paranaense, da compilação de materiais que sintetizem o movimento ambiental nas indústrias e na própria instituição estatal, no caso a Klabin-PR, o IAP e seus antecessores. Ao tentar conectar as informações relativas ao objeto de estudo, este projeto traz como relevância



a sistematização de informações ambientais do Paraná, procurando igualá-lo a outros Estados, como: São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Santa Catarina em termos de produção de conhecimento científico regional, especialmente sobre política ambiental. Assim, este trabalho pretende contribuir com o desenvolvimento científico do Paraná na área de estudo proposta.

Ademais, os estudos organizacionais, após 1990, apontam para a inserção em suas pesquisas de temas relacionados com as causas ambientais. Dados que corroboram para isso são a inserção em eventos científicos, na área de administração como EnANPAD, EnEO, ENGEMA, de temas relacionados à sustentabilidade e à responsabilidade ambiental; capítulos de livros teóricos como *Handbook* de Estudos Organizacionais direcionados para uma relação entre a temática ambiental e as teorias organizacionais; aumento de periódicos na área de administração que tratam de assuntos referentes ao meio ambiente, tais quais: *Organization and Environmental*, *Organizações e Sociedade*, *Revista de Gestão Social e Ambiental*; além da inserção, na academia, de disciplinas que pesquisam e estudam tal tema. Assim, este trabalho também busca contribuir para a disseminação e maior compreensão dos estudos ambientais na área de administração, sobretudo, sob a lente da teoria organizacional.

## **2 TENDIMENTO DE NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO, POLÍTICA E REGULAMENTAÇÃO AMBIENTAL E RECURSOS DE PODER INDUSTRIAL**

Quanto ao neoinstitucionalismo histórico, buscaremos uma contextualização teórica de seu surgimento, em que a preocupação estará centrada em feições que estimularam seu desenvolvimento a partir de contestações do institucionalismo e da teoria comportamental. Em seguida, propriedades pertencentes a essa teoria serão detalhadas, tendo principalmente o foco em instituições e recursos de poder, momentos críticos e dependência da trajetória percorrida. Salientamos que este é um dos tópicos mais importantes do trabalho, visto que os conceitos aqui desenvolvidos serão diretamente utilizados na elaboração da parte empírica e servirão como possíveis categorias de análises para a parte de estruturação dos resultados do trabalho dentro de um contexto de relações de interesses e de poder entre a indústria Klabin-PR e o órgão regulador do Estado do Paraná.

O entendimento de política e regulação ambiental é outra preocupação deste capítulo. Isso ocorre pela necessidade de reflexão acerca dos conceitos e dos processos de formulação de uma política ambiental, assim como pelo entendimento das duas diferentes maneiras, instrumentos regulatórios e instrumentos de mercado, com que o Estado pode intervir para atingir patamares desejáveis na proteção e conservação do meio ambiente. Complementarmente, estão descritas as bases de recursos de poder de uma instituição pública, como procura do entendimento de quais os recursos que tornam determinada instituição mais ou menos forte no atributo de suas funções.

Por fim, buscaremos a compreensão das bases de recursos de instituições privadas. Desse modo, a preocupação central é entender as diferentes ações e articulações constituídas pelas indústrias, ao longo do tempo, para a manutenção de reivindicação de seus interesses dentro do Estado.

### **2.1 NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO (NIH): ANTECEDENTES TEÓRICOS E APROXIMAÇÃO COM AS RELAÇÕES DE PODER**

O NIH, como teoria estabelecida nos anos de 1970, aflora a partir de um construto emergente respaldado em uma nova percepção de sociedade, instituição e de teoria política. Isso se deve ao surgimento de modelos institucionais sociais, políticos e econômicos mais complexos, com maiores recursos, além de mais importantes para a vida coletiva

(PETERS, 2005). Assim, os neoinstitucionalistas históricos colocam no centro da análise o Estado, entendido como agente fomentador, executor e influenciador de políticas sociais. Ao centralizarem seus esforços no entendimento dos processos institucionais do Estado, o NIH aproxima-se da perspectiva de *Polity-Centered Analysis* (SKOCPOL, 1995), que entende o Estado como sendo parte da sociedade, podendo, no atributo de suas funções, influenciar e ser influenciado pela sociedade civil que o rodeia. A intensidade dessas influências é algo variável e, por vezes, possível de ser analisada numa perspectiva de médio alcance<sup>2</sup>.

A abordagem NIH aparece com ideias críticas a respeito do comportamentalismo e do velho institucionalismo (MARCH; OLSEN, 2008; IMMERGUT, 1998; PETERS, 2005; HALL; TAYLOR, 2003). Portanto o entendimento mais aguçado dessa teoria parte de explicações contextuais dos momentos que o antecederam, principalmente no que tange ao comportamentalismo político e ao velho institucionalismo.

O primeiro ponto, o comportamentalismo político, é entendido como a declaração de diferentes atos governamentais passíveis de serem analisados por meio do comportamento observável dos cidadãos. Essas observações estão enfatizadas nas maneiras como as pessoas votam, e em quais são as maiores preocupações dos constituintes (IMMERGUT, 1998). Esse contexto de análise comportamental torna-se o ponto de partida da teoria neoinstitucional histórica, a partir do momento que ela rejeita como pressuposto exclusivo de julgamento político os dados advindos de observações do comportamento humano (MARCH; OLSEN, 2008).

Como forma de argumentação a favor de seus preceitos, o NIH embasa suas alegações em dois pontos de crítica aos comportamentalistas políticos. Analisando a questão primeira – revelação de preferências<sup>3</sup> pelos atores políticos –, os comportamentalistas possuem, em seu prisma de análise, a opinião de que as preferências expressas são, elas mesmas, as preferências reais de qualquer pessoa, em outras palavras, não existem modelos de sua apuração, visto que elas são a reprodução do comportamento humano.

Na contramão desse argumento, o neoinstitucionalismo histórico está interessado na distinção entre as preferências expressas e as reais. Em diferente expressão, o

---

<sup>2</sup>As teorias de médio alcance tratam de descrever aspectos limitados de fatos sociais, sobretudo os passíveis de aplicação empírica e com certo grau de abstração. Seu entendimento está centrado na concepção de que teorias gerais devem ser fragmentadas e diluídas até o momento em que cada parte possa ser analisada empiricamente, para um posterior processo de comparação entre semelhantes objetos geograficamente separados (MERTON, 1968).

<sup>3</sup> Em uma tradução livre entende-se que a ideia de preferência, apresentada por Immergut (1998) e também por March e Olsen (2008), perpassa pelo entendimento de ações que os indivíduos políticos tomaram ou pensam em executar, ou seja, ações de interesses próprios.

que se pretende compreender é se um ato político produzido por um cidadão, ou grupo de pessoas, é fruto de sua singular e individual preferência, ou se existem outras circunstâncias que interferem em seu posicionamento e na sua escolha de preferências. Ademais, a procura dos motivos (dos porquês) da escolha de certa preferência ao invés de uma preferência similar e plausível é que determina o campo de atuação e de críticas do NIH à expressão comportamental das ações políticas (IMMERGUT, 1998; MARCH; OLSEN, 2008).

Um segundo momento de divergência está atrelado ao pressuposto comportamental da soma das preferências. Essa questão é projetada de modo que, dentro de um contexto político, as somas das preferências individuais de cada cidadão possam ser replicadas e entendidas como a preferência geral de todos os cidadãos. Ou seja, os pesquisadores da teoria comportamental acreditam que a agregação de comportamentos individuais faz-se presente em âmbito dos fenômenos coletivos, ideia não apreciada pelo NIH, já que suas diretrizes ontológicas não permitem que decisões políticas sejam embasadas em agregação de preferências individuais, pois entendem que um conjunto de preferências não representa a primazia do todo.

Assim, o NIH acredita que, ao tratar de uma percepção conjunta como sendo parte de diversas percepções individuais, as decisões não se tornam rigorosamente embasadas em um consenso coletivo. Um exemplo ilustrador desse processo está presente na relação entre votantes e políticas públicas. Immergut (1998) apresenta a questão, explicando que, caso os votantes individualmente expressassem todas as suas opiniões políticas, o resultado estaria mais próximo de um caos de opiniões do que políticas organizadas e eficientes. Ademais, existem limites dentro dos processos políticos que permitem o direcionamento das decisões, mesmo quando não há um equilíbrio de preferências pelos votantes. Isso é decorrente da percepção de que existem forças diretrizes que norteiam quais as preferências que serão postas em ação, e é essa a preocupação normativa do neoinstitucionalismo histórico. (IMMERGUT, 1998).

Resumidamente, esse segundo momento é representado pela seguinte passagem:

As mais importantes produções da abordagem comportamentalista até o momento lidaram com indivíduos que votam, que participaram da política de várias maneiras, ou que expressam certas atitudes ou crenças. Mas, um indivíduo não é um sistema político, e a análise das preferências individuais não pode explicar plenamente as decisões coletivas, as quais somente poderão ser explicadas se entendermos os mecanismos pelos quais as decisões individuais são agregadas e combinadas nas decisões coletivas (DAHL, 1961, p. 770).

Com relação às características do velho institucionalismo, ou simplesmente institucionalismo, que foram repreendidas pela estruturação conceitual do neoinstitucionalismo histórico, são encontradas peculiaridades referentes ao legalismo, estruturalismo e ao holismo (PETERS, 2005; MARCH; OLSEN, 2008). No que tange ao legalismo, os velhos institucionalistas, numa perspectiva de análise política, entendem que a preocupação com as instituições deve ser assentada, primordialmente, no estudo dos impactos da legislação na sociedade. Isso acontece porque o entendimento dessa linha parte do pressuposto de que a estrutura legislativa de um aparelho político é o principal direcionador dos comportamentos sociais, assim o estudo de seus efeitos basta para a compreensão dos processos políticos (PETERS, 2005). Para os neoinstitucionalistas históricos, esse argumento é válido, contudo não é o único. O centro de suas observações compreende o “desenho das instituições políticas” e como os processos internos às instituições políticas afetam o resultado e o fluxo da história. O resultado político de determinada instituição, desse modo, está em função de três fatores: a distribuição de preferências entre atores políticos; a distribuição de recursos e os constrangimentos impostos pelas constituições. Dessa maneira, o NIH preocupa-se com as movimentações internas das instituições, entendendo-as como “atores políticos em si”. (MARCH; OLSEN, 2008, p. 127).

No tratamento da estrutura, o pensamento do velho institucionalismo centra sua preocupação no entendimento de como a estrutura permite moldar diversos tipos de comportamento. A tendência dessa perspectiva é focar-se nas principais características institucionais dos sistemas políticos, atentando-se para as formas de governo, tais como presidencial ou parlamentar; federalista ou unitário. Para o relato e os aprofundamentos dessas formas de governo, os institucionalistas apregoam ferramentas que tendem a pertencer ao âmbito constitucional e formal (legislações) e, por isso, não conseguem pormenorizar peculiaridades políticas como o corporativismo e o consociacionismo<sup>4</sup>, pois estes estão distantes de procedimentos formais, argumentam os pesquisadores do NIH (PETERS, 2005).

À explícita formalidade/instrumentalidade do velho institucionalista é que surgem críticas do neoinstitucionalismo histórico. Isso decorre, principalmente, do argumento de um possível desprezo de fatores informais da política, sugerindo, dessa maneira, que a função chave do governo está atrelada a comportamentos formais e instrumentais. Esse fato

---

<sup>4</sup> O consociacionismo está atrelado a um padrão de comportamento político considerado por estudiosos como estratégico, no qual atores políticos votam contra seus interesses imediatos em favor de interesses mais importantes em longo prazo (TSEBELIS, 1998).

admite na ciência política a existência de forças etnocêntricas mais exacerbadas do que realmente deveriam ser, além de enviesar o entendimento de que “As instituições estabelecem as influências na formação de identidades de grupos, de preferências políticas e de escolhas de coalizão, assim como promovem o aumento de poder de alguns grupos, em detrimento de outros”. (PIERSON, 1996, p. 152).

A importância apresentada na formalidade estrutural converge os institucionalistas a outra característica típica de seus fundamentos, denominada de visão holística, que compreende o entendimento de política como pertencente a um espectro macro e sistêmico, no qual o formalismo é integrado constantemente nas formas de análise desse pensamento. As implicações dessa característica estão direcionadas para a maior facilidade na comparação entre os sistemas políticos de diferentes países, podendo, na maioria das vezes, estabelecer variações que garantam o melhor desempenho da análise comparativa, segundo os institucionalistas.

As críticas advêm, entretanto, do fato de os institucionalistas utilizarem de maneira demasiada a visão sistêmica, o que proporciona o uso enfático de elementos da racionalidade lógica, desconsiderando, dessa forma, fatores importantes como os culturais e os informais. Esse fato, para os neoinstitucionalistas históricos, coloca em segundo plano a visão de médio alcance que, para eles, é a visão mais propícia para entender a formação e a execução de um processo político, uma vez que proporciona um olhar mais aproximado do objeto de estudo. Essa aproximação possibilita o estudo de fatores de interesse, culturais e informais que estão presentes no processo político e que ficam desconsiderados em um olhar holístico (PETERS, 2005).

Outro aspecto importante pertencente às características essenciais do neoinstitucionalismo histórico, agora não mais divergindo da teoria comportamental, tampouco dos velhos institucionalistas, é o entendimento do procedimento político contemporâneo, tanto por características socioeconômicas do presente, quanto por escolhas de posicionamento tomadas em processos históricos. Assim, para a compreensão plena da maneira como a política é praticada na atualidade, torna-se necessário entender os padrões de desenvolvimento responsáveis pela construção de determinada política, ou seja, é imprescindível o uso de estudos longitudinais para a construção analítica do escopo político em julgamento (PETERS, 2005; IMMERGUT, 1998; THELEN, 2002; HALL; TAYLOR, 2003).

Com o artifício histórico enraizado em seus preceitos, o NIH aumenta seu poder de percepção e de construto político, pois entende a existência conflituosa de princípios entre Estado e sociedade, em que ambos influenciam e sofrem com a influência um do outro, em um duelo mútuo de forças. Isso acarreta na maneira como esses teóricos entendem a política contemporânea, pois trazem uma percepção de construto político muito mais complexa e interdependente de fatores externos e de trajetórias passadas. O uso da história como procedimento analítico é mais bem trabalhado em momentos posteriores.

### 2.1.1 A Instituição e Recursos de Poder

Hall e Taylor (2003), tomados como argumentadores - chave deste tópico, descrevem instituição como procedimentos, protocolos, normas, convenções oficiais e não oficiais intrínsecos à estrutura política de uma sociedade e conduzidos por meio de um legado de processos históricos. Nesse contexto, a importância das instituições está no entendimento de como elas afetam as articulações dos interesses políticos coletivos, e como sua configuração tende a moldar as decisões políticas, facilitando, dessa maneira, o fortalecimento e a organização de determinados grupos políticos em decorrência do enfraquecimento de outros (THELEN, 2002). Assim, instituições tendem a ser percebidas como atores coletivos – direito, constituição, procedimentos de funcionamento organizacional, convenções sindicais, bancárias e empresariais – que atuam em patamares de macro-instituições e são respaldados em relações assimétricas de poder, assim como na regulação de conflitos aflorados pela diferenciação de interesses (THÉRET, 2003). Para fins deste projeto, política ambiental regulatória e organizações privadas como Klabin-PR são entendidas como instituições (UDAY, 2002).

Essa maneira de pensar instituição, com relações de poder assimétricas, diferenciação na distribuição de preferências (interesses) e constrangimentos (MARCH; OLSEN, 2008) deve-se ao entendimento de que no contexto político as instituições são um elemento importante, contudo não são os únicos influenciadores da vida política. Elementos econômicos e desenvolvimento socioambiental, ações humanas e a propagação de ideias fazem parte da conjuntura política tanto quanto as instituições, e as relações entre todos esses agentes são compreendidas no NIH como de mútua vinculação. Esses acoplamentos surgem do próprio campo político (endógeno) e também de um campo exógeno a ele, ou seja, que não

faz parte das pormenoridades políticas, mas que as influenciam por inúmeros motivos, formando, assim, um campo causal (MARCH; OLSEN, 2008; SKOCPOL, 1995).

Nesse sentido, após o entendimento conceitual de instituição e do contexto que a envolve, cabe a compreensão, como forma de complemento, da função da instituição e da maneira como ela se mantém ao longo do tempo, dentro da visão dos NIH. Entendemos por função das instituições o fornecimento de modelos morais, cognitivos e simbólicos, aplicáveis na interpretação e no direcionamento de determinada ação, com o intuito de regular conflitos de interesses, constrangimentos e assimetrias de poder dentro do ambiente político (THÉRET, 2003; HALL; TAYLOR, 2003).

Com relação ao segundo ponto, as instituições conseguem se sustentar, pois fazem parte da construção e da estrutura dos processos de decisões que determinado indivíduo ou grupo de indivíduos possam adotar, acarretando certa convencionalidade e habitualidade na sua existência. Impossibilita, assim, que ações individuais modifiquem, em período curto de tempo, a essência dessa construção coletiva denominada instituição. Esse contexto sugere que as instituições moldam a visão de mundo dos agentes que as compõem, fazendo com que se acomodem em suas atividades, devido, sobretudo, ao conhecimento das atitudes que os deixam em um patamar confortável no que tange às relações de poder e interesses. Essa conjectura permite o prolongamento temporal da vida das instituições (HALL; TAYLOR, 2003; THÉRET, 2003).

Skocpol (1995), citado por Rocha (2005), em análise das políticas públicas norte-americanas, propõe um itinerário que ajuda no complemento da compreensão de instituição:

A autora (referindo-se a Skocpol) relaciona instituições políticas e identidades sociais. Constata que estruturas e processos políticos influenciam identidades, metas e capacidades políticas de grupos politicamente ativos. Propõe, pois, explorar como os fatores políticos e sociais se combinam para afetar as identidades sociais e capacidades dos grupos envolvidos no jogo político [...] aponta que as características das instituições governamentais, dos sistemas partidários e das regras eleitorais afetam o grau de sucesso político que qualquer grupo ou movimento pode alcançar, na medida que possibilita, ou vetam, o acesso dos grupos às decisões políticas. A capacidade de se atingir metas políticas não depende, portanto, apenas da autoconsciência e recursos de mobilização dos grupos, mas também das oportunidades relativas que as instituições políticas oferecem a certos grupos e negam a outros (SKOCPOL, 1995 apud ROCHA, 2005, p. 17).

Notamos, dessa forma, que o conceito de instituição, para o NIH, está pautado em um campo repleto de interesses, conflitos e assimetria de poder que são regulados



e direcionados, na maioria das vezes, pelas próprias instituições. Assim, a estrutura institucional possui maior faculdade de gerenciar e influenciar o conteúdo das políticas públicas e, conseqüentemente, os grupos de interesses que permeiam esse campo. Dessa forma, o estudo das instituições, tanto para o NIH como para os fins desta pesquisa, está centrado em suas atividades discriminatórias e não em suas atividades coordenadoras e funcionais, embora ambas aconteçam articuladamente.

O eixo que movimenta as atividades discriminatórias das instituições, tanto para níveis que aumentem seu poder de comando, quanto para coeficientes que deixem as mesmas instituições vulneráveis a interesses externos, pode ser compreendido através das bases de recursos de poder dessas instituições. Por recursos de poder, entendemos as articulações concretas que deixam a instituição em melhor capacidade para o alcance de seus objetivos finais. Nessa conjuntura analítica, o desempenho de uma determinada instituição perpassa necessariamente por sua capacidade de articular, em benefício próprio, a manutenção de sua cultura política, as ações coletivas que lhe dizem respeito e a possibilidade de criar e resolver questões coletivas pertencentes à sua alçada. (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985).

Na busca por comparar os trajetos percorridos pela política ambiental em diversos países industrializados da Europa e Ásia, Janicke (1992, 2005) apurou o motivo pelo qual os países alcançaram diferentes resultados no processo de implementação e execução das políticas ambientais de coerção. O resultado encontrado respalda-se nas diferentes capacidades institucionais dos Estados que, para o autor, é sinônimo da capacidade das instituições em identificar e resolver problemas ambientais. Capacidade da instituição, portanto, será compreendida como um dos recursos de poder da instituição. Essa capacidade, segundo Janicke (1992, 2005) e Fiorino (2010), pode ser averiguada a partir do estudo das seguintes variáveis: quantidade de funcionários ativos nas instituições ambientais; pressões de outras instituições; e, por fim, capacidade de modernização, que se subdivide em capacidade de inovação, estratégica e consensual.

Com relação ao trato com os funcionários, a lógica é trabalhada pela percepção inicial de que quanto maior o número de funcionários para atender a função de coerção, menor será a hesitação, por parte das indústrias e dos entes multados, quando houver a necessidade de esses arcarem monetariamente com danos causados ao ambiente natural. O autor afirma que “indústrias com obrigação de pagar altos preços para o Estado têm menor possibilidade de rejeição das tarifas quanto maior for o número de funcionários estatais que

estiverem em cena e o oposto é verdadeiro” (JANICKE, 1992, p. 52). Complementarmente, resultados mais potencializados são alcançados, quando funcionários do Estado possuem conhecimento sobre os métodos utilizados nos processo produtivo das indústrias em investigação.

Devido às políticas ambientais não surgirem de uma ideia unânime, mas sim de consequências advindas de danos evidentes ao meio ambiente é que a existência de pressões para sua promulgação é constante, segundo ponto a ser desenvolvido. Na década de 1970, exemplo dado por Janicke (2005), a institucionalização da política ambiental inicia-se no Japão, EUA, Alemanha, Suécia e Grã – Bretanha devido à evidência de alto grau de poluição ambiental. Contudo, particularmente na Suécia, as políticas não surtiram efeito e foram enormemente coagidas, devido, principalmente, ao grande desenvolvimento da indústria pesada, em particular, da automobilística. Janicke (1992), entretanto, mostra que o alto grau de poluição produzido por indústrias economicamente relevantes não significa ausência de política ambiental, mas significa a existência de uma política ambiental que atinja o mínimo da exigência necessária para sua institucionalização.

À capacidade de modernização institucional está direcionada para o alcance de níveis institucionais, materiais e de habilidade técnica que encontre soluções para problemas em pauta, ou seja, é a capacidade de reforma das instituições ambientais (JANICKE, 1992; FIORINO, 2010). Seu subitem, capacidade consensual, está estreitamente ligado ao conceito de “neocorporativismo<sup>5</sup>”, no qual a boa relação entre Estado e organizações privadas é uma importante base para a proliferação de mecanismos consensuais, que tendem a produzir maior eficiência na política ambiental. Para ilustrar o caso, Janicke (2005) relata que, nos países com melhor qualidade na execução da política ambiental, Japão e Holanda, a negociação com as indústrias locais chega perto da ausência de conflito. Essa ausência é conquistada, principalmente, pela clareza do estilo político adotado pelos executores da política ambiental. O autor ressalva, entretanto, que essa ausência de conflito não significa literalmente a inexistência de conflito, mas sim a busca pela transformação do conflito em consenso. Nesse sentido, a capacidade consensual da instituição ambiental está na sua busca pela aceitação do emprego das normas e padrões ambientais pelas organizações privadas.

---

<sup>5</sup> Neocorporativismo é um conceito político usado para analisar o conjunto de mudanças ocorridas nas relações entre o Estado e as organizações representativas dos interesses particulares, em países com regime democrático (LUCENA, 1985).

A capacidade de inovação, outro subitem referente à modernização institucional, está pautada principalmente na melhora da performance técnica tanto das instituições como do corpo funcional. Tomadas de decisões mais efetivas por meio de sistemas políticos, legais e informacionais mais rápidos, confiáveis e competentes são fatores fundamentais para a melhora da qualidade da política ambiental, segundo os postulados de Janicke (1992) e Fiorino (2010). O emprego de tecnologias, equipamentos de trabalho e aperfeiçoamento técnico do corpo funcional também são requisitos referentes à capacidade de inovação. A capacidade estratégica, último subitem da capacidade de modernização, refere-se à capacidade institucional de implementar objetivos abrangentes e de longo prazo de modo bem coordenado e com um determinado poder de permanência ao longo do tempo. Essa capacidade compreende ainda o alcance de níveis materiais importantes para a instituição, como é o caso de aumento do corpo técnico/funcional, do repasse de verbas dos organismos Federais e Estaduais, de reivindicações de aumento salarial e de melhorias na estrutura de trabalho (JANICKE, 1992, 2005).

Assim sendo, para este trabalho, o conceito de recursos de poder estará permeado no que Janicke (1992, 2005) e Fiorino (2010) entendem por capacidade institucional. Nossa busca empírica, portanto, se estabelecerá na capacidade institucional do IAP e de seus antecessores diretos. A procura pela quantidade do corpo funcional, as pressões recebidas por essa instituição e a sua capacidade de modernização, quanto a inovação e a estratégia, nos ajudará a entender os momentos de oscilações da força política e, conseqüentemente, da importância do processo de regulamentação ambiental empregado pelo IAP e seus antecessores. Dessa forma, poderemos entender quais foram os momentos de maior e menor poder de regulação do Estado do Paraná, para relacioná-lo com as bases de recursos de poder da Klabin-PR e assim entender a relação entre ambos e os momentos discriminatórios que possivelmente ocorreram dentro desse processo de regulação.

### 2.1.2 Momentos Críticos e Dependência da Trajetória Percorrida

Preocupações que se referem à mudança institucional também fazem parte do foco de análise da teoria neoinstitucional histórica. Apesar de diversos entendimentos a respeito de mudança serem aceitos e desenvolvidos nessa teoria (LEVI, 2002; COLLIER; COLLIER, 1991), aqui o foco estará compreendido em momentos cuja existência de rupturas com um padrão funcional anterior leva a instituição a mudar as características de sua atuação.

Dessa maneira, a compreensão de momentos críticos faz menção a períodos nos quais importantes mudanças institucionais se produzem. Isso acarreta a formação de novas trajetórias ou “bifurcações” (HALL; TAYLOR, 2003) que tendem a representar um novo enquadramento funcional da instituição. Ademais, esses momentos fazem parte de um contexto não controlável pela instituição, que tipicamente ocorre em diferentes formas e em diferentes países, produzindo diferentes legados. Esses momentos críticos, em sua maioria, são entendidos como grandes crises econômicas, conflitos militares e, por vezes, mudanças abruptas de poder. Exemplos que se fazem presentes nas obras especializadas são a revolução burguesa, a revolução pacifista, o comunismo e o fascismo. Exemplos mais recentes como o feminismo, a guerra do Afeganistão e a reforma política no Brasil também fazem parte de análises neoinstitucionalistas históricas (ROCHA, 2005; ARRETCHE, 2009).

A caracterização mais completa a respeito do conceito de momentos críticos, que sustentam a existência real desse fato, perpassa por três pontos cruciais, que se apresentam da seguinte forma: a justificativa de que mudanças significativas ocorreram dentro do caso examinado; a alegação de que a mudança ocorreu de forma distinta em diferentes casos; e a presença de hipóteses explicativas sobre as consequências da mudança (COLLIER; COLLIER, 1991). Ainda segundo os autores, as instituições políticas estão cercadas por um ciclo de acontecimento que permeia toda sua existência. Nesse ciclo, estão presentes a construção do legado da instituição, os antecedentes de formação desse legado, a formação de crises no contexto institucional, o momento crítico referente a uma crise acentuada e, por fim, a construção de um novo legado institucional. Assim, Collier e Collier (1991) entendem que o legado de uma instituição é modificado no momento da existência de mudanças abruptas ocorridas no contexto que cercam a instituição. Frente a esses momentos críticos, as instituições sofrem transformações de legado que variam de forma e de conteúdo. Essas mudanças compreendem as seguintes características: nos resultados políticos produzidos pelas instituições; nos objetivos e metas institucionais; na entrada e saída de atores institucionais; na estratégia dos atores remanescentes, que passam a ajustar suas ações ao novo contexto institucional (THELEN; STEINMO, 1998).

A partir do entendimento dos momentos críticos, os neoinstitucionalistas apresentam uma percepção singular a respeito do desenvolvimento histórico, nomeado de dependência da trajetória. Este é o segundo ponto a ser tratado nesse tópico. Esse modo de análise do NIH decorre do pensamento de que as ações institucionais realizadas neste

momento são reflexos de escolhas feitas, pelas mesmas, tempos atrás e que traçaram seu caminho de maneira única e exclusiva, como pode ser identificado a seguir:

[...] no modo pelo qual as políticas adotadas no passado condicionam as políticas ulteriores, ao encorajarem as forças sociais a se organizar segundo certas orientações de preferência a outras, a adotar identidades particulares, ou a desenvolver interesses em políticas cujo abandono envolveria um risco eleitoral (HALL; TAYLOR, 2003, p. 201).

Fernandes (2007) complementa a informação a respeito da dependência da trajetória argumentando que a probabilidade de continuar tomando decisões dentro de um determinado caminho aumenta, à medida que se avança no mesmo caminho. Isso é decorrente de duas implicações, a saber: a de que os benefícios relativos da escolha de um determinado caminho aumentam com a permanência temporal nesse mesmo caminho, quando comparado com outras possibilidades de trajetórias. A segunda implicação que embasa a dependência da trajetória percorrida é o aumento dos custos financeiros e humanos para sair do caminho seguido, ainda mais acentuadamente, quando passado longo período de tempo. Nessa perspectiva, o caminho traçado pelas escolhas institucionais, a sequência histórica e o tempo fazem parte, portanto, da análise neoinstitucional histórica sobre a dependência da trajetória (THELEN, 2002; HALL; TAYLOR, 2003).

## 2.2 Política e Regulação Ambiental: Ponderações Iniciais

A definição da terminologia “política” é um debate que antecede o entendimento de políticas públicas (FREY, 2000; HAYS, 2000). A ciência política norte-americana traz desde a década de 1950 o debate a respeito de duas diferentes propostas para o entendimento de política, quais sejam: “*politics*”, “*policy*”. A primeira definição fica delineada sobre o caráter conflituoso do processo político, principalmente referente à imposição de objetivos e à distribuição de conteúdos e decisões. Complementarmente, a literatura entende por “*policy*” o conteúdo concreto da política, por exemplo, os programas políticos, os problemas técnicos e o conteúdo tangível e aplicável das políticas (FREY, 2000; SECCHI, 2011).

Nessa perspectiva, a política pública pode ser compreendida como a soma das atividades do Estado, que agem diretamente ou através de delegações e que influenciam a vida da sociedade civil (PETERS, 1986). Por complemento, política ambiental é entendida como as ações deliberadamente tomadas, ou não, para gerir as atividades humanas com vista a

prevenir, reduzir ou mitigar os efeitos nocivos na natureza (MCCORMICK, 2001). Ademais, sua definição deve ser compreendida como um conceito que se desenvolve e se constrói ao longo do tempo, tendo como reflexo do seu entendimento momentâneo o conteúdo, a maneira como essas políticas foram promulgadas e a reflexão a respeito do entendimento e da solução da crise ambiental.

Para além da definição da política ambiental, existem pelo menos dois distintos paradigmas que direcionam o modo de pensar e de agir de determinada política. O primeiro pertence a um caráter que julga necessário unir desenvolvimento econômico e proteção ambiental (MOL, 1997; MURPHY, 2000), enquanto o segundo mantém-se atento às necessidades primárias do capitalismo em desenvolver seu lado econômico e de acumulação em detrimento da preocupação ecológica apontando para uma contradição dentro do capitalismo (ACSELRAD, 2010; O'CONNOR, 2002). A modernização ecológica, de referência do primeiro paradigma, tem em sua base de atuação a ideia de que os problemas ambientais são causados por disfunções do mercado econômico/capitalista. Assim, as políticas ambientais devem unir Estado, mercado e tecnologia em prol de modelos econômicos que visem enfatizar a perspectiva ecológica e readaptar as indústrias a uma realidade ambiental, apontando-se para ações de desenvolvimento sustentável (GOULDSON; MURPHY, 1996). O papel das políticas ambientais, nessa perspectiva, portanto, seria o de promover tecnologias ditas “limpas”, que ajudem o desenvolvimento das indústrias, concomitantemente com a promoção de menores danos possíveis aos recursos ambientais.

Na contramão do primeiro paradigma, encontram-se os estudos de Acsehrad (2010) e O'Connor (2002). O objeto de estudo dos autores está respaldado na ideia de legitimação dos procedimentos ambientais sobrepostos a um contexto de desenvolvimentismo econômico que almeja, sobretudo, o aumento da renda e a geração de emprego. Nessa conjuntura de percepção, o que está por trás das políticas ambientais atuais é a manutenção da ordem social e econômica vigentes, incorporando conceitos ambientais como forma de amenizar as constantes reivindicações populares em prol de um ambiente menos degradado e poluído, contudo esta amenização sempre submetida aos ditames econômicos, tornando-se uma área subversiva. Tal subversividade decorre da necessidade desse paradigma em apontar, constantemente, as contradições existentes no Estado capitalista: dependência de recursos empresariais atreladas à necessidade de regular determinado recurso. Dessa maneira, Acsehrad (2010) defende a crescente intransparência que envolve algumas expressões de ambientalização, denominando-as de nebulosas, principalmente quando as políticas

ambientais priorizam a flexibilização da legislação ambiental, defendendo a maior rapidez e rigor nas licenças concedidas. Estaremos filiados a este último paradigma para o desenvolvimento do trabalho.

No que concerne à regulação ambiental, ou ainda, política ambiental regulatória, seguiremos a tipologia apresentada por Lowi (1963), visto seu maior detalhamento a respeito dessa questão. Assim sendo, para o autor, política regulatória é definida como padrões de comportamento, serviços ou produtos que impactam no aumento de custos e/ou na redução ou expansão direta das escolhas individuais. Três são os intuitos centrais da manutenção de um Estado regulador, quais sejam: regular; redistribuir e estabilizar as falhas de determinado segmento social; no caso deste trabalho, as falhas das ações referentes à proteção do meio ambiente. O predomínio do Estado regulador consiste no aumento da função regulatória com a finalidade de expandir as funções de redistribuir e estabilizar. (LOWI, 1963; MORAN, 2002). Regulação ambiental, portanto, é a imposição de condicionamentos em atividade potencialmente degradadora da natureza.

Em complemento, assumiremos nesse trabalho que o conceito de regulação ambiental vem acompanhado de um impasse concretizado na figura das instituições ambientais. Consiste na necessidade do órgão ambiental impor restrições às atribuições de desenvolvimento econômico fomentadas pelo próprio Estado e dos quais depende sua manutenção política e mesmo econômica (OFFE, 1984). Assim, a política de regulação ambiental é constituída por arenas de poder (SECHHI, 2011). Nessa conjuntura, tanto *politics* influenciam *politicians* (SOUZA, 2006; HAYS, 2000; PETERS, 1986), como o contrário também ocorre (LOWI, 1972), tendo como sentido o entendimento de que políticas intangíveis são determinantes para a promulgação de políticas tangíveis, assim como o conteúdo de uma política tangível influencia o tamanho da política intangível, dependendo dos atores que são afetados pela primeira.

Nesse sentido, há o entendimento da existência de contingências naturais no processo regulatório, percebidas como diferente distribuição do poder dentro dos grupos sociais e políticos. Nessa proposta, o estado regulador tende a variar a dimensão de sua coerção proporcionalmente às relações de forças dos atores e interesses presentes na sociedade. Devido a essas variações na feição coercitiva, o processo regulatório é melhor compreendido a partir de entendimentos de médio alcance, visto que suas implicações afetam

de forma diferente as organizações reguladas, fazendo com que sejam desenvolvidos estudos “*firm – by – firm*”<sup>6</sup> (LOWI, 1963, 1972; MORAN, 2002).

Quanto aos instrumentos da política ambiental, é recorrente o entendimento de dois gêneros, dentre os quais se encontram: comando e controle – usado especificamente para a manutenção da política ambiental regulatória – e o de mercado (SOUZA, 2000; MARGULIS, 1996; TIETENBERG, 1990; HEPBURN, 2010). O uso de cada um desses instrumentos (FIGURA 1) está ligado, na maioria das vezes, às características, aos interesses e às necessidades de cada sociedade:

Antes de decidir quais são os objetivos mais realistas, os formuladores das políticas precisam estar familiarizados com os instrumentos disponíveis para refrear a poluição e a degradação dos recursos naturais, e avaliar a viabilidade administrativa e financeira de modos alternativos de atingir os resultados desejados em termo de qualidade e controle do meio ambiente. A formulação de metas e objetivos ambientais de ordem prática também é um processo de construção de consenso que requer a consulta aos interessados pertinentes (WORLD BANK, 1995 apud MARGULIS, 1996).

Segundo Souza (2000), esses dois instrumentos da política ambiental visam à formação de estruturas de produção menos agressivas ao meio ambiente. Nessa mesma perspectiva, os instrumentos de comando e controle são apresentados como regulamentações, normas, procedimentos e padrões que necessitam de ser obedecidos pelos agentes civis com vistas à adequação a metas estabelecidas pelo Estado, com penalidades, caso as mesmas não sejam cumpridas. A eficácia desse instrumento está relacionada diretamente à associação do papel regulador e policial dos Estados, assim como da eficácia do órgão de controle ambiental no que concerne à manutenção da obediência à lei; no caso desta dissertação, o IAP e seus antecessores. Assim, o órgão de controle ambiental deve trabalhar para que os poluidores se conformem com os padrões e, caso essa conformidade não seja atingida, punir com advertências, de modo pecuniário ou com interdições os infratores (MARGULIS, 1996).

Com relação aos instrumentos de mercado, eles atuam, sobretudo, na busca por modificar os preços relativos e alterar as condições de mercado, de forma que os agentes civis possam, voluntariamente, alterar seus comportamentos ambientais. Esse instrumento se baseia, sobretudo, no princípio do poluidor pagador (PPP), que se resume na obrigatoriedade dos poluidores de arcarem com os custos necessários para que se alcancem níveis de poluição desejáveis pelas autoridades reguladoras (MARGULIS; 1996; SOUZA, 2000).

---

<sup>6</sup> Para informações adicionais a respeito do estado regulador, sua dinâmica de coerção e exemplos empíricos elaborados nos EUA e na Europa ver Lowi (1963, 1972).



**Figura 1** – Instrumento da Política Ambiental

<b><u>Instrumentos de Comando e Controle</u></b>	Licenças – são usadas para permitir a instalação de projetos e atividade com certo potencial de impacto ambiental. Projetos mais complexos requerem a preparação de estudos de impacto ambiental (EIA).
	Zoneamento – conjunto de regras de uso da terra empregado principalmente pelos governos locais a fim de indicar aos agentes econômicos a localização mais adequada para certas atividades.
	Padrões – são os mais utilizados em todo o mundo. Padrões de qualidade são os limites máximos de concentração de poluentes no meio ambiente; Padrões de emissão são os limites máximos para as concentrações ou quantidades totais a serem despejados no ambiente; Padrões tecnológicos são os que determinam o uso de tecnologias específicas; Ainda existem os padrões de desempenho e eficiência; produtos e processos.
<b><u>Instrumentos de Mercado</u></b>	
<b><u>Instrumentos de Mercado</u></b>	Taxas Ambientais – são preços a serem pagos pela poluição. Existem as taxas de emissão, cujos valores são proporcionais à carga e ao volume emitido; taxas ao usuário que são os pagamentos diretos pelos serviços de tratamento público; ainda existem as taxas por produtos, utilização de recursos naturais, administrativas, diferenciadas.
	Certificados de direito a poluir; Sistema de depósito e reembolso; Subsídios e incentivos fiscais; Rotulagem Ambiental; Privatização de recursos; Seguro Ambiental.

**Fonte:** Adaptado de Margulis (1996) e Souza (2000).

De maneira geral, a política ambiental ainda hoje se serve desses dois instrumentos para a formulação de suas diretrizes. Entretanto a existência de embates do corpo político fez com que a preferência por instrumentos de mercado aumentasse a partir da década de 1990, inclusive no Paraná. Muitos são os defensores dos instrumentos de mercado (MARGULIS, 1996; JAFFE *et al.*, 1995; TIETENBERG, 1990), cujo principal argumento são os altos custos de manutenção dos instrumentos de comando e controle, assim como sua falta de flexibilidade e sua tendência em andar na contramão do desenvolvimento econômico e financeiro dos países. Apesar de esses argumentos não serem unânimes na literatura científica, conforme é percebido no trabalho de Vogel (2000), o que podemos notar é que a sua predominância na década de 1990 está atrelada ao modelo econômico neoliberal<sup>7</sup> e, muito proximamente, à debilidade das instituições ambientais (BORINELLI, 2007).

<sup>7</sup> Modelo implementado nas gestões presidenciais de Fernando Henrique Cardoso. Também conhecido como modelo de reforma do Estado foi balizado em cinco grandes eixos: o do Plano Real e a luta incessante pela estabilidade monetária; a busca de uma nova inserção internacional, exatamente num momento recheado de promessas e crises; a necessidade de reformar a Constituição para implementar as propostas governamentais; a tentativa de reorganizar o aparelho estatal e redefinir suas funções; e, ainda, a modificação das relações do governo com a sociedade, com o objetivo de aprofundar o processo de democratização do país. As principais mudanças embasadas nos princípios do neoliberalismo econômico foram: a redefinição do papel governamental na área econômica, com a ampliação das privatizações, o fim de monopólios e a criação de agências regulatórias; a introdução de novos mecanismos de accountability, tanto no Executivo como no Congresso Nacional; algumas reformulações na estrutura administrativa; investimentos em carreiras estratégicas do serviço público federal; o aprofundamento da descentralização, modificações nas relações financeiras intergovernamentais e na gestão fiscal; e, principalmente, o reordenamento legal de boa parte do Estado, especialmente pela via das Emendas Constitucionais (ABRUCIO; LOUREIRO, 2002).

No Estado do Paraná, por exemplo, as políticas conservacionistas e de comando e controle possuem longa tradição. Em 1907, o Estado aprovou o primeiro Código Florestal do país e, na década de 1950, instituiu órgãos como o Instituto de Defesa do Patrimônio Natural, o Conselho de Defesa do Patrimônio Natural e a Polícia Florestal. No início dos anos 1970 e 1980, foram constituídas a Administração de Recursos Hídricos – ARH (1973), a Superintendência dos Recursos Hídricos e Meio Ambiente – SUREHMA (1978) e o Instituto de Terras, Cartografia e Florestas – ITCF (1972). Recentemente, dividindo espaço com políticas neoliberais e instrumentos de mercado, foram criados, em 1992, a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMA, o Instituto Ambiental do Paraná – IAP e, em 1996, a Superintendência de Desenvolvimento dos Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental – SUDERHSA. Além dessas instituições, atuam no executivo estadual o Batalhão da Polícia Florestal – BPFLO, o Conselho Estadual do Meio Ambiente – CEMA e o Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH. Continuam em atividade, nos dias de hoje, a SEMA, o IAP, o BPFLO, o CEMA e o CERH.

O principal órgão ambiental do Estado do Paraná, o IAP, ainda hoje está firmado sobre bases de atuações regulatórias, mesmo num momento de proliferação dos instrumentos de mercado. Isso é percebido, principalmente, nas atribuições do próprio órgão: cumprir a legislação, exercendo o poder de política administrativa, controle, licenciamento e fiscalização; conceder licenciamento ambiental e outros tipos de licenças; estudar e propor normas, padrões e especificações de interesse para a proteção ambiental; analisar e emitir pareceres de relatórios de impacto ambiental; executar o monitoramento ambiental; controlar a fiscalização de agrotóxicos, dentre outros da mesma linha (IAP, 2011). Devido a esse panorama, as relações de interesse e de poder entre a Klabin-PR e o IAP devem ser analisadas sob o processo de regulação ambiental, já que é nesse processo que a figura do Estado tende a impor suas diretrizes sobre a Klabin-PR, assim como será nesse processo que a Klabin-PR poderá articular relações que a façam um organismo blindado contra as exigências ambientais impostas pelo IAP.

### 2.3 RECURSOS DE PODER INDUSTRIAL

O empresariado, visto como gestor de corporação que promove o desenvolvimento econômico, a geração de emprego, o pagamento de tributos e o aumento da renda *per capita* de um país, perde essa base schumpeteriana quando observado isoladamente. Dessa forma, a potencialidade econômica de uma indústria não mais é decorrente de um plano

gestor formulado dentro dos limites da mesma, se não transformada em um plano mais amplo de política de desenvolvimento. Assim, empresários dos países subdesenvolvidos tornaram-se não somente uma figura conhecida por maximizar lucros e benefícios no contexto da sua própria empresa ou mercado, mas também por sua capacidade de articular orientações adequadas com vistas a produzir transformações no ambiente social e econômico ampliando, dessa maneira, a potencialidade das funções empresariais (CARDOSO, 1977).

A influência empresarial no contexto social e econômico não é estática, sobretudo, devido às modificações ocorridas nas redes de relacionamento empresarial e nos padrões de funcionamento social e econômico. Desse modo, utilizaremos, para entender como se constituíram as articulações das empresas nacionais, dentro do período de 1930 até os dias atuais, dos preceitos propostos por Boschi (1979), Fausto (1991) e Diniz (1993). Assim, o que será desenvolvido neste tópico são as características dos recursos de poder das indústrias brasileiras e sua transformação ao longo do tempo, que permitiram às elites empresariais a permanência da capacidade de expressar seus interesses específicos junto aos centros de decisão nacional (FAUSTO, 1991).

Nas décadas de 1930 e 1960, primeiro período articulado pelos autores, as indústrias iniciam a transformação de seu poder social definido em poder politicamente definido. Em vias de fato, o que ocorre é a materialização das reivindicações industriais na forma de grupo, visto que a industrialização nacional começa a ganhar corpo e importância na geração de emprego e na parcela das atividades econômicas do Brasil. Desse modo, o que se tem são modelos duais nos quais pode ser percebida a convivência entre um formato corporativo supervisionado pelo Estado, e as redes de federações funcionando à margem do Estado. Assim, as principais articulações desse período foram a elaboração da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (1931) e, posteriormente, da Confederação Nacional da Indústria (1943), tendo como principais representantes os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul (BOSCHI, 1979; FAUSTO, 1991).

As articulações empresariais, ainda nessa ocasião, não se centravam exclusivamente nas federações. Como afirma Fausto (1991), o governo de Getúlio Vargas (1930 – 1937) não detinha em seu foco de ação política o desenvolvimento da indústria, contudo também não foi contrário devido aos elementos que participaram da formulação política do Brasil na época, entendido como elementos corporativistas. Exemplo disso foi o caso do industrial Guilherme da Silveira e Jorge Street, com os cargos de presidente do Banco

do Brasil e da divisão industrial do Ministério do Trabalho, respectivamente<sup>8</sup>. Com as articulações corporativistas complementadas pelo fomento e melhor estruturação das federações, as conquistas industriais foram visíveis, tais quais: restrição de importações; incentivos fiscais para a abertura de indústrias de diferentes ramos, principalmente automobilística; apoio dos intelectuais; redução de taxas trabalhistas e interestaduais; criação de créditos industriais; instauração do plano de metas; dentre outros (BOSCHI, 1979; FAUSTO, 1991; PEREIRA; DINIZ, 2009).

No que concerne a meados da década de 1960 até meados da década de 1980, outro período analisado, mudanças importantes ocorrem na estrutura de representação dos interesses dos industriais perante o Estado. Muito disso é devido ao aumento exacerbado do número de indústria no Brasil e à abertura econômica do mercado nacional. O campo dual, anteriormente descrito, ganha maior amplitude de ação, numa tentativa de fragmentar as federações, transformando-as em associações e conquistando, dessa forma, ganhos setoriais e não mais benefícios para a indústria em geral. Assim, o que acontece é o grande salto quantitativo do número de associações, dentre as quais podemos destacar: Associação Brasileira para o Desenvolvimento da indústria de Base; Associação Brasileira de Celulose e Papel; Sindicato das Indústrias de Papel, Celulose e Pasta de Madeira do Estado do Paraná, dentre outras. Ainda pode ser constatada a grande modernização dessas associações corporativas, que implicou no aumento da representatividade e capacitação técnica das entidades (BOSCHI; DINIZ; SANTOS; 2000).

Dentro da década de 1980, as associações passam a dividir espaço com outros tipos de organizações, ampliando ainda mais o campo dual de configuração dos interesses do empresariado. Entidades que se destacam são: Pensamento Nacional das Bases Empresariais; Instituto de Estudo para o Desenvolvimento Industrial e os Institutos Liberais. O objetivo dessas entidades é propor a formulação e a difusão, sobretudo, do papel do empresariado no desenvolvimento do país, do questionamento das formas tradicionais de articulação política que buscam o interesses dos empresários e, por fim, uma tentativa de articulação da relação entre empresários e trabalhadores (BOSCHI; DINIZ; SANTOS; 2000).

A eficiência das articulações empresariais, desse modo, fica apreendida no peso de cada setor dentro da economia nacional. Exemplo dado por Boschi (1979) é a respeito das indústrias de base que forneciam os equipamentos primordiais para a execução de obras

---

<sup>8</sup> Outras relações de industriais com cargos políticos nacionais são percebidas nessa época. Com relação aos industriais da Klabin S.A. essas relações serão tratadas nos tópicos 3.3 e 3.4.

estruturais para o Governo Federal, principalmente na construção de hidrelétricas, malhas viárias e portos nacionais. Desse modo, seu poder de reivindicação e de barganha se tornou um dos maiores do setor industrial, e essa representação apareceu no posicionamento privilegiado da Associação Brasileira para o Desenvolvimento da indústria de Base. No caso paranaense, veremos que a relativa importância do setor de celulose e papel para a economia regional, principalmente no início da década de 1930 a 1950, produziu certas vantagens para a indústria de papel e celulose Klabin-PR, podendo esta ser prontamente atendida quando reivindicava algo em benefício próprio<sup>9</sup>. Complementam Pereira e Diniz (2009) afirmando que, apesar da crescente estratificação da classe industrial, o ano de 1977 foi marcado pela ruptura de parte da classe empresarial com o Governo Ernesto Geisel, o que ajudou a ampliar a crise do Estado acarretando na campanha das Diretas Já e na transição democrática de 1986.

No final da década de 1980, após o plano de redemocratização; a promulgação da constituição nacional de 1988 e os trâmites iniciais da reforma do Estado, os mecanismos de conquista dos interesses da classe empresarial sofrem nova transformação. Isso foi devido à profunda reestruturação das relações de poder do Estado, com aumento da centralização da tomada de decisão do Executivo e o fechamento dos canais de representação corporativos no interior do aparelho burocrático. Esse contexto produziu, já em 1986, uma representação empresarial de 32% na Constituinte nacional (BOSCHI; DINIZ; SANTOS; 2000; DINIZ; 1993; PEREIRA; DINIZ, 2009). Isso vem mostrar, segundo as mesmas fontes, a movimentação do empresariado para manter sua base de reprodução de interesses dentro do Estado, que passa a atuar no corpo Legislativo em detrimento de uma menor atuação no Executivo, fazendo do primeiro “*locus* para a representação do empresariado” (BOSCHI; DINIZ; SANTOS; 2000. p. 77).

Dentre outras conseqüências dessa mudança na base do poder empresarial apresentada nas obras de Boschi (1979) e Diniz (1993), a que nos interessa é o aumento dos *lobbies* empresariais. Essa atuação se constituiu, principalmente, na esfera da política regulatória definida pela ação legislativa, a título de exemplo são apresentadas a modernização dos portos e a Lei de Patentes. Os *lobbies* se fazem presentes, ainda, na esfera da aprovação de orçamentos. Assim, o poder de influência dos grupos empresariais organizados do Legislativo aparece tanto no favorecimento direto dos seus interesses, quanto na flexibilização de aspectos legislativos que beneficiam indiretamente a vontade e a

---

<sup>9</sup> Maiores informações a respeito do setor de celulose e papel e da Klabin-PR no âmbito nacional e regional será tratado no próximo capítulo deste trabalho.

soberania do empresariado (BOSCHI; DINIZ; SANTOS, 2000; DINIZ, 1993; BOSCHI, 1979).

Assim, as bases de poder caracterizadas neste tópico serão parte proeminente da dissertação, à medida que forem aprofundadas as relações entre a Klabin-PR e o IAP na regulação ambiental. Assim, tentaremos mapear como a Klabin-PR articulou seus interesses no poder Executivo e Legislativo para a influência na regulação ambiental do Estado do Paraná. O próximo capítulo ajudará a aprofundar essa proposta.

### **3 ARACTERIZAÇÃO DO SETOR DE CELULOSE E PAPEL, DA KLABIN S.A. E DA KLABIN-PR**

Neste tópico, introduziremos algumas características do setor de celulose e papel brasileiro, com intuito de mostrar sua importância para a economia internacional, nacional e paranaense. Em seguida, mas no mesmo tópico, descreveremos os impactos ambientais que o setor causa por meio de despejos de dejetos químicos e da manutenção de “desertos verdes”. Num segundo momento, mostraremos a trajetória histórica da indústria Klabin S.A. no cenário nacional, desde a chegada de seu fundador ao Brasil, Maurício Freeman Klabin, em 1889, até as características econômicas e estruturais da Klabin S.A. na década de 2000, como forma de apresentação de um dos objetos de estudo.

O terceiro e último ponto deste capítulo será a apresentação da fazenda Monte Alegre, local onde a indústria Klabin-PR está implementada, assim como a exposição das primeiras movimentações da indústria Klabin S.A. na construção, produção e venda de papel e celulose no Estado do Paraná. O intuito deste ponto foi mostrar que a vinda da indústria Klabin S.A. ao Paraná foi entendida como um ato político e de relações de interesse, produzido pelas interações de seus diretores Wolff Klabin e Horácio Lafer, com a intenção de fortalecimento da hegemonia industrial da Klabin S.A e do setor de papel e celulose. Tomaremos, assim, essas relações de interesse e de poder empreendidas pelos dirigentes da Klabin S.A. como a principal base de recursos de poder<sup>10</sup> da indústria. Desse modo, a centralidade aqui compreenderá os cargos políticos assumidos pelos representantes da Klabin S.A, os círculos de amizade que os dirigentes possuíam, os constantes financiamentos nacionais e regionais que a indústria recebeu, assim como migrações de funcionários federais para obras particulares da Klabin S.A.

#### **3.1 SETOR DE CELULOSE E PAPEL: RELEVÂNCIA ECONÔMICA E ALTO POTENCIAL DEGRADADOR**

O setor de papel e celulose no Brasil é caracterizado como industrial de transformação. Historicamente a indústria é responsável pela maior quantidade de impostos pagos, mas não pela maior quantidade de mão de obra empregada, sendo esta última dominada pelo setor de serviços. No Brasil, as indústrias de celulose e papel vêm desde 1950

---

<sup>10</sup> Rever o conceito de bases de recursos de poder na primeira propriedade do neoinstitucionalismo histórico, desenvolvido no segundo capítulo desta dissertação.

numa crescente quanto ao pagamento de impostos. Segundo a Bracelpa (2009), os valores pagos pelo setor no ano de 2009 foram superiores a R\$ 2 bilhões, o que representa 0,2% do total de impostos arrecadados pela federação. Desse montante, R\$ 1,3 bilhões são destinados ao ente federativo enquanto o restante, aproximadamente R\$ 700 milhões, é destinado aos Estados e Municípios.

O Estado do Paraná é o terceiro maior arrecadador de impostos advindos do setor de celulose e papel. Para sua economia, esse setor representa 11,3% do total de impostos pagos. O montante total arrecadado no ano de 2009 foi de R\$ 80,6 milhões, ficando atrás somente do Estado de Santa Catarina, com arrecadação de R\$ 87, 9 milhões, e do Estado de São Paulo, com arrecadação de R\$ 368,8 milhões (BRACELPA, 2009). Entretanto os dados de 2009, vistos isoladamente, não revelam boa parte da realidade do setor no Estado.

Em toda a região sul do Brasil, por exemplo, o ramo de celulose e papel tem sua maior produção estabelecida no Estado do Paraná. O IPEA (2011) mostra, em uma análise longitudinal desde 1991, que o Paraná ganha, em toneladas de papel produzido, do Estado de Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Ganha ainda, segundo a Bracelpa (2009), na quantidade de mão de obra empregada de maneira direta, que chega à casa dos 11 mil, não levando em consideração os empregos indiretos e os empregos na silvicultura. Além disso, é no Estado do Paraná que se concentra a maioria dos estabelecimentos industriais do setor na região sul, com o número de 50 estabelecimentos, perdendo apenas para São Paulo, com 61 indústrias.

Em uma análise nacional, o setor de celulose e papel possui 222 fábricas, empregando 115 mil trabalhadores de modo direto e 575 mil trabalhadores indiretos. Geograficamente, essas indústrias estão dispostas em 539 municípios de 18 Estados da Federação. As áreas plantadas para fins industriais são da grandeza de 2,2 milhões de hectares, representando 0,8% de toda a extensão territorial do Brasil (BRACELPA, 2011). Sendo assim, o setor de celulose e papel possui uma extensão territorial de 5,1 milhões de hectares, sendo aproximadamente 1,2 milhões dispostos entre o Estado de São Paulo (420 mil hectares), Bahia (527 mil hectares) e Paraná (269 mil hectares).

Em toda a extensão territorial do setor destinada para fins industriais, 81% são reflorestadas com eucalipto, 17% com pinus e 2% com outras espécies. O bom rendimento na produção com eucalipto, assim como a eficiência e eficácia das indústrias do setor permitiram que, em 2008, o faturamento do ramo ultrapassasse a barreira dos 28 bilhões de reais, tendo os Estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Minas Gerais como os principais responsáveis por esse montante. A representatividade do setor dentro do Paraná



equivale a 1,7% do PIB do Estado. Particularmente, o Paraná se destaca na produção e comercialização do Papel, impulsionado pela produção da Klabin-PR, maior indústria desse segmento na América Latina, que ocupa um território equivalente a 1% do estado do Paraná.

Dados importantes do setor fazem-se presentes na balança comercial brasileira. É notória a evolução dos valores exportados pelo ramo de celulose e papel desde 1970. Por exemplo, em 1975, foi registrada a exportação de 76 milhões de dólares; em 2005, foram registrados 3,4 bilhões de dólares em exportações. As importações, por sua vez, possuem uma constância de crescimento menos acentuada. No ano de 1975, foram importados 196 milhões de dólares; em 2005, os registros apontaram 958 milhões de dólares em importações. Sendo assim, resguardando o ano de 1975, em que houve déficit na balança comercial, podemos afirmar que, no resgate histórico, o setor de celulose e papel tende a manter superávit na balança comercial. Em 2008, as exportações desse setor representaram 3,1% da balança comercial nacional (BRACELPA, 2011).

Os destinos das exportações brasileiras de celulose concentram-se, principalmente, em três locais: Europa, que recebe 1,3 bilhões de dólares, China com um total de 507 milhões de dólares e América da Norte com um montante de 500 milhões de dólares. Em relação às exportações de papel, o quadro ganha novos atores. A América Latina é o principal destaque com 794 milhões de dólares em compra de papel, seguida pela Europa, com 197 milhões de dólares, e pela América do Norte, com 162 milhões de dólares em gastos com papéis brasileiros. Todos esses dados são relativos ao ano de 2008 (BRACELPA, 2009).

Dentro do setor de celulose e papel, cabe destacar a gama de produtos possíveis de serem fabricados e comercializados no Brasil. No segmento de celulose, por exemplo, são produzidas as celuloses de fibra curta, de fibra longa e a pasta de alto rendimento. Pertencente ainda ao segmento de celulose, as fibras curta e longa podem ser branqueadas ou não branqueadas. O setor de celulose no Brasil alcançou, em 2008, a quarta posição mundial em produção, tendo hoje 14 milhões de toneladas sendo produzidas anualmente. O Paraná, especificamente, destaca-se na produção nacional de celulose de fibras longas e de pasta de alto rendimento.

Com relação ao segmento de papel, a gama de produtos possíveis de serem fabricados aumenta. No Brasil, as indústrias produzem especificamente: papel de imprensa, papel de imprimir e escrever, papel de embalagem, papel de fins sanitários, papel cartão, cartolina e especiais. Mundialmente, o Brasil é conhecido como forte produtor de papel de

embalagem, papel de imprimir e escrever e papel cartão, ocupando a nona posição mundial nesse segmento, com produção de 9,8 milhões de toneladas anuais. O Paraná é responsável por quase 2 milhões de toneladas/ ano, perdendo em produção apenas para o Estado de São Paulo com pouco mais de 4 milhões de toneladas anuais (BRACELPA, 2009). A Klabin é a grande impulsionadora do ramo de papel nacional, visto que detém a maior produção do papel na América Latina.

A grandeza e a importância econômico-financeira do setor de celulose e papel para a economia brasileira estão concatenadas com a presença de um enorme potencial degradador e poluidor que esse ramo de atividade gera ao meio ambiente. Estudos internacionais mostram que, devido à grandeza do impacto ambiental, as indústrias europeias desse segmento começaram a terceirizar parte de suas produções (IDEC, 2010). Os levantamentos do IDEC (2010) apontam que a atividade industrial de papel e celulose é a que mais utiliza água em seu processo produtivo, o quinto setor que mais necessita de energia elétrica, além da pouca eficiência na produção do papel, pois em termos quantitativos são necessárias de 2 a 3 toneladas de madeira para a produção de 1 tonelada de papel. Ademais, a utilização de produtos químicos, com alto potencial tóxico, na separação e no branqueamento da celulose compromete a qualidade da água, do solo, dos alimentos e da própria saúde humana.

Além disso, a dioxina, produto resultante da associação de matéria orgânica e cloro e produzido no processo de branqueamento do papel, é o composto com o maior potencial cancerígeno já testado em laboratório, estando ligado também a doenças do sistema endócrino, reprodutivo, nervoso e imunológico (IDEC, 2010). O reflorestamento com pinus e eucalipto é outro problema do setor de papel e celulose. Conhecidos como “deserto verde”, esses reflorestamentos afetam a vida da fauna e da flora regional, devido à ausência de biodiversidade de animais e plantas que não são da família de pinus e eucalipto. Outro problema extremamente debatido é o consumo de água pelos eucaliptos que em montantes gerais, consomem cerca de 30 litros de água por dia e que constantemente são acusados de prover a secagem de riachos e a desertificação do solo (IDEC, 2010; VIA CAMPESINA, 2006). Complementarmente, para a Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental – CETESB os danos ambientais do setor são relatados da seguinte forma: imobilização de amplas áreas para cultivo de eucalipto e pinus, que poderiam ter outras destinações; redução de biodiversidade nas áreas plantadas, “desertos verdes”; alto consumo de água de irrigação pelos cultivadores; possibilidade de incêndios florestais e nas pilhas de resíduos de corte de

árvores, gerando emissões atmosféricas, resíduos sólidos e possíveis danos a terceiros; uso de maquinário pesado para extração da madeira, com risco de compactação do solo; amplo uso de fertilizantes e defensivos agrícolas, com riscos para fauna, solo e águas subterrâneas (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2008). Existem, entretanto, trabalhos que questionam tais argumentos (VITAL, 2007).

Com relação aos efluentes industriais, a referida pesquisa pontua os mais relevantes efluentes produzidos no processo do fabrico de papel e os locais da planta industrial onde aparecem com maior frequência, os tensoativos, resíduos de cloro, cor (licores escuros advindos do processo de cozimentos), soda cáustica, metais pesados, dregs (mistura de carbonato de sódio e sulfeto de sódio), lama de cal (carbonato de cálcio); casca suja, serragem, rejeitos, cinzas e lodo da estação de tratamento de efluentes, óxido de enxofre, de nitrogênio e odores fortes são lançados a atmosfera.

Esse contexto que cerca a indústria de papel e celulose, no qual, por um lado, ela é responsável e importante para manter a estabilidade econômica e financeira do país, especificamente do Estado do Paraná, e, por outro, é uma das indústrias que mais geram danos ambientais, tanto na fabricação do papel e celulose como na silvicultura, é que interessa para a análise deste trabalho e que tentaremos compreender. Assim, a evidência de uma possível posição de poder privilegiada da indústria Klabin-PR no Estado do Paraná não é algo impossível de ser imaginado, visto sua relevância econômica, suas redes de relacionamentos e sua importância para o setor papelero nacional e internacional.

### 3.2 CARACTERIZAÇÃO GERAL DA KLABIN S.A.

A família Klabin, representada a princípio por Maurício Klabin, chega ao Brasil em 1889. Maurício Klabin, nascido nos arredores de Posselva, uma comunidade judaica enraizada na Lituania, é filho de Leon e Sara Klabin, ambos lituanos. Possuía, na época, mais quatro irmãos: Nessel, Salomão, Hessel e Luiz, que juntamente com seu tio Zelman Lafer desembarcam no Brasil aproximadamente em 1895.

O primeiro emprego de Maurício foi conseguido na cidade de São Paulo, em uma tipografia de um velho casal, sem filhos, que fazia livros para o comércio. Em pouco tempo, Maurício torna-se representante da gráfica no interior do Estado de São Paulo, mesmo com o português pouco desenvolvido para as atribuições. Além disso, faz algumas modificações na estrutura e no modelo de venda da empresa, o que o deixa com bastante

prestígio com os donos do empreendimento. Assim, logo lhe é ofertada a empresa a um preço muito vantajoso. Acabando de honrar seu compromisso em 1890, torna-se proprietário da tipografia (KLABIN, 1999).

Com a prosperidade do negócio, Freeman manda chamar seus pais, sua irmã Nessel e seu tio Zelman Lafer, da Lituânia, e seus irmãos Salomão, Hessel e Luiz, dos Estados Unidos, para se mudarem para o Brasil. Nessa mesma época, vieram ainda para o Brasil Miguel Lafer, primo de Maurício, e mais os primos Wolff, Max, Lazar e Henrique, filhos de Fanny, irmã de seu pai. Dez anos após a chegada de Maurício no Brasil, em 1899, ele e seus irmãos, Salomão e Hessel, e seu primo Miguel Lafer fundaram a empresa Klabin Irmãos & CIA – KIC, incorporando a antiga gráfica, e compraram um depósito, nas proximidades da Avenida Tiradentes em São Paulo, onde ficariam armazenadas as futuras importações de artigos de papelaria e as produções de material para escritório, comércio, repartições e bancos (*SITE KLABIN*, 2011).

Em 1902, a KIC entra no ramo de produção de papel com o arrendamento da Fábrica de Papel Paulista de Vila do Salto de Itu. O contrato de arrendamento durou até 1907 e, logo após o término, a KIC passou a planejar a construção de uma fábrica própria, que foi concluída em 1909. Essa fábrica é intitulada de Companhia Fabricadora de Papel – CFP, sediada no Estado de São Paulo, contudo os produtos gerados são comercializados tanto no Estado paulista quanto na cidade do Rio de Janeiro, então capital federal. Nesses moldes, a CFP em 1924 torna-se a terceira maior indústria de papel do Brasil.

Um ano antes desse feito, Maurício Klabin morre (1923), assim como seu irmão Miguel Klabin. Nos escritórios do Rio de Janeiro, agora dirigidos pela segunda geração da família, Wolff Klabin e Horácio Lafer, ambos primos de Maurício, é adquirida a fábrica de cerâmica intitulada de “Manufatura Nacional de Porcelana”, que se transformou na maior produtora de azulejos da América Latina, com 3.000 operários e fabricando 6,5 milhões de metros quadrados em azulejos por ano (FERNANDES, 1974). A KIC passa a ser dirigida integralmente pela segunda geração da família: Horácio Lafer, Samuel Klabin, Ema G. Klabin e Wolff Klabin, até final da década de 1950.

Assim, a prosperidade do grupo aumenta, principalmente com os contatos sociais e políticos adquiridos, sobretudo por Wolff e Horácio, culminando na aquisição da Fazenda Monte Alegre no Paraná (1934), da Rilsan Brasileira S/A (1951), indústria produtora de fios sintéticos e da Companhia Universal de Fósforo (1955), vendida posteriormente à Fiat Lux. Em 1960, a administração da KIC sofre mudanças com a criação do Conselho

Consultivo da empresa passando a ser formado pelas seguintes pessoas: Abrahão Jacob Lafer, Armando Klabin, Daniel Miguel Klabin, Ema Gordon Klabin, Esther Klabin Landau, Graziela Lafer Galvão, Horácio Klabin, Israel Klabin, Jacob Klabin Lafer, Lilia Levine Martins Xavier, Miguel Lafer, Sylvia Lafer Piva e Vera Lafer.

Em 1989, foi constituída a Klabin Fabricadora de Papel e Celulose S.A. - KFPC para administrar as atividades fabris da KIC, *holding* que perdura até os dias atuais. Atualmente, a KIC é denominada de Klabin S.A. e é a maior produtora, exportadora e recicladora de papéis do Brasil. É, ainda, líder na produção de papéis e cartões para embalagens, embalagens de papelão ondulado, sacos industriais e madeira em toras. Possui 17 unidades industriais distribuídas em 8 estados brasileiros (Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Espírito Santo, Minas Gerais, Bahia e Pernambuco) e uma na Argentina, contando com um total de 14.603 funcionários (*SITE KLABIN*, 2011). As empresas controladas pela Klabin S.A. são: Unidade de Negócios Paraná (antiga Indústria Klabin de Papel e Celulose - IKPC); Unidade de Negócios Papelão Ondulado; Unidade de Negócio Embalagens Kraft, administradas pelo *holding* KFPC, além de braços da corporação, como: Papelão Integrado do Nordeste S.A; BACELL S.A; RIOCELL S.A; Klabin Kimberly S.A; KFP Export S.A; Klabin Argentina S.A e KCK Tissui S.A. (KLABIN, 1999).

### 3.3 RECURSOS DE PODER DA INDÚSTRIA KLABIN S.A.: UMA PERSPECTIVA POLÍTICO – EMPRESARIAL PARA A FAZENDA MONTE ALEGRE

José Felix da Silva, nome do latifundiário formador da fazenda Monte Alegre, situada nos campos gerais do Paraná, em meados do século XIX, tem sua história ligada a conquistas armadas e à colonização dos campos gerais do Paraná. Seu grande êxito nas batalhas contra os índios caingangues, rendeu-lhe como prêmio a José Felix a maior sesmaria da região, com aproximadamente 65.000 alqueires (CUNHA, 1982).

A somatória dessa recompensa com os bens já pertencentes a José Felix perfaz, em extensão territorial, o total de 86.000 alqueires, pois ele já detinha o patrimônio de 3.000 alqueires da Fazendinha, 4.000 da fazenda Fortaleza e 14.000 da fazenda Taquara. Esse território integral é que foi intitulado de Fazenda Monte Alegre. A existência de negócios pecuários, como a principal atividade da fazenda, era recorrente dentro da propriedade de José Felix da Silva, decorrente principalmente da economia tropeirista da época.

No início do século XX, a fazenda Monte Alegre já não vinha gerando a mesma rentabilidade que em seus tempos áureos. A economia não mais favorecia os tropeiros e à criação de gado, além de a produtividade da terra ter diminuído. A economia paranaense, principalmente nos campos gerais, inicia um processo de mudança focal, na qual a criação extensiva de gado abre lugar ao ciclo econômico do mate e da extração de madeira araucária. Notas do setor da época (PADIS, 1982) mostram que o Paraná correspondia a 60% da produção de erva mate no Brasil, o que gerou acréscimo das exportações do Estado, principalmente para Argentina e Europa, na casa de duas vezes e meia. É nessa fase de transição econômica – aproximadamente 1926 - que o francês Fontaine de Lavaille, sem qualquer ligação com a tradição familiar paranaense, aparece no cenário da Monte Alegre. Sua ideia foi a de comprar a fazenda para a posterior transformação em uma empresa madeireira com estimativa de plantio de 1 milhão de pés de pinheiro. (FERNANDES, 1974).

Nesse período, foi criada a sociedade anônima intitulada de Companhia Agrícola e Florestal e Estrada de Ferro Monte Alegre. A importação de técnicos europeus para as análises de solo e de produtividade e viabilidade do negócio era constante, o que gerava uma maior confiança na construção desse novo negócio. Entretanto a empresa não chega a atingir a viabilidade financeira e decreta falência em 1932, quando o Banco do Estado do Paraná, orientado na época pelo interventor Manoel Ribas, hipoteca seus ativos pelo valor de nove mil contos de réis.

Com a falência dos empresários franceses, juntamente com a hipoteca da fazenda Monte Alegre, a área de aproximadamente 86.000 mil alqueires entra em um período de improdutividade e esquecimento. Sua estrutura, que se dividia entre as florestas de araucárias prontas para serem derrubadas e a remanescente estrutura montada para o atendimento das necessidades da criação de gado e das comitivas de tropeiros, já estava em desuso nas mãos dos novos donos, o Banco do Estado do Paraná (FERNANDES, 1974). Apesar desse desuso, o interventor paranaense Manoel Ribas inicia o processo de negociação dessas terras atentando-se para a construção de um portfólio que gerasse interesse para futuros empresários investirem nessas terras.

É nesse contexto que se iniciam as negociações com a tríade de empresários encarregados de gerenciar e expandir as atividades de papel e celulose da empresa Klabin Irmãos & Cia. – KIC – a saber: Wolff Klabin, Samuel Klabin e Horácio Lafer. Com as negociações entre o Estado e o grupo da KIC se desenvolvendo de modo consistente, a interferência política de Manuel Ribas torna-se decisiva (MARGALHO, 2008). Suas

intervenções perpassam principalmente tanto pelo compromisso de desenvolvimento de estradas de rodagem e vias férreas como pela reestruturação do porto de Paranaguá. Suas intenções e interações progressistas são percebidas mais claramente nas trocas de informações com o Governo Federal:

Ratifico o que vos disse em 7 de Janeiro deste ano, quanto à solução de tão importante projeto que precisa ser concluído. A estrada de ferro São Paulo/Paraná já atacou o serviço de construção até Rolândia [...] quanto à estrada de Monte Alegre, já se acha esclarecida devidamente a transação efetuada sobre a mesma e da qual somente benefícios poderão advir para o Estado [...] em minhas viagens de observação é constante o trato com companhias que queiram organizarem-se para a construção de uma estrada de ferro, se ligue São Paulo –Rio Grande em Ponta Grossa, porque assim teremos facilidade de dar escoamento a todas as nossas produções. [...] Com relação ao Porto de Paranaguá, reconheço desde logo a imperiosa necessidade de realizar essa obra, que muito viria a influir na vida econômica e financeira do Estado, assinei em 22 de Fevereiro de 1933 o contrato para a construção do cais e obras complementares ao melhoramento do referido porto (ESTADO DO PARANÁ, 1935, p. 26 a 32).

Esses problemas estruturais do Paraná não eram de conhecimento recente dos governantes. Relatos da obra de Padis (1982) mostram que o problema estrutural de escoamento do Paraná é herdado de tempos provincianos (1850), principalmente devido aos ciclos econômicos do Estado estarem ligados exclusivamente à atividade extrativista. Segundo esse estudo, o modelo extrativista levava à debilidade da arrecadação paranaense – pois a maioria dos impostos era federal – e conseqüentemente a injeção monetária governamental na reforma ou manutenção das redes viárias tornava-se insustentável. A economia extrativista também impossibilitava a ampliação viária, pois, como a maioria do mate produzido no Paraná era exportada e os trilhos férreos eram importados, a balança comercial do Estado sempre apontava para números deficitários.

Os esforços de Ribas para concretizar as melhorias viárias do Paraná estavam entrelaçados, na sua perspectiva de industrialização do Estado, com a procura de diversificação econômica e desvencilhamento do setor extrativista de erva mate. Ademais, Ribas, ao negociar com a KIC, mostrava indiretamente o interesse em convergir as políticas econômicas paranaenses para as nacionais. Isso é percebido principalmente quando a instabilidade dos mercados externos, devido à crise econômica derivada da Segunda Guerra Mundial, fez com que o Brasil condescenda com a política de substituição das importações de papel e celulose. Essas ações incentivam a proliferação de indústrias desse ramo no Brasil, proporcionando ao Paraná a chance de receber a instalação de plantas industriais de grande porte.

Desde a década de 1930, época em que a Klabin iniciou suas atividades no Paraná, seus dirigentes não assumiam somente funções dentro da classe empresarial, mas também inúmeros cargos no âmbito político. Entre os anos de 1936 e 1938, Wolff Klabin assumiu a cadeira do Conselho Diretor da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro – FIRJ, sendo representante do Sindicato da Indústria de Papel e Celulose daquele Estado. Sua atuação política é embasada na tentativa de fortalecimento do grupo industrial perante a sociedade brasileira, visto o grande enfraquecimento ocorrido no setor agrícola - exportador (MARGALHO, 2008). Além disso, sua amizade com Manoel Ribas, Getúlio Vargas e Assis Chateaubriand fortaleceu seus laços de negócio e o inseriu em um grupo influente da economia brasileira.

A relação entre os dirigentes da indústria KIC com grupos políticos estende-se mais incisivamente pela figura do empresário Horácio Lafer que, desde 1928, ocupou e ajudou no desenvolvimento industrial do Estado de São Paulo e posteriormente do Brasil. Em 1928, por exemplo, após ter ajudado na criação da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP, foi nomeado diretor dessa mesma entidade, juntamente com nomes expoentes da época como Francesco Matarazzo, Roberto Simonsen e José Ermírio de Moraes. Concomitantemente com o cargo assumido, Lafer ingressou no Partido Constitucionalista e, em 1934, foi eleito Deputado Federal por São Paulo. Sua atuação, nesse período, ficou centrada em comitês de diplomacia e de finanças. Nove anos mais tarde, já com seu mandato de deputado encerrado e com passagem pela diretoria da indústria KIC, voltou, em 1943, a assumir um cargo político, desta vez como integrante do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda (FGV, 2001).

Em 1945, elegeu-se Deputado da Assembleia Nacional Constituinte e se tornou prestigiado pelo projeto de revigoração de estradas de ferro no Brasil, o qual objetivava a melhoria do escoamento dos produtos brasileiros e, conseqüentemente, o desenvolvimento econômico do país. Mas foi em anos subsequentes que seu legado político chegou ao ápice, quando, em 1951, foi nomeado Ministro da Fazenda de Getúlio Vargas e, em 1958, Ministro de Relações Exteriores do governo de Juscelino Kubitschek. Nesses anos, sua ênfase política era ajudar o Brasil no processo de industrialização e de diversificação da base econômica e a aproximação entre os países da América Latina (FGV, 2001).

Nesse momento, o Brasil já havia suspenso suas importações de papel e celulose de países como EUA, Canadá, Suécia e Finlândia, para dar início à produção própria desses materiais. Com isso, a indústria de papel e celulose teve grandes avanços e a



dependência externa desse material começou a diminuir. O setor jornalístico, então, entra em cena como norteador dos rumos das indústrias de papel e celulose nacional, representado pela figura de Assis Chateaubriand, amigo íntimo de Woff Klabin.

Nessa conjuntura de ações, em que a importância industrial da empresa Klabin no ramo de papel e celulose nacional dividia espaço com as articulações políticas de seus diretores, é que a indústria papelreira se expande. Margalho (2008) enfatiza as constantes linhas de créditos abertas, pelo Banco do Brasil, para o desenvolvimento industrial do país, na década de 1930, mesmo período no qual a KIC adquire as terras da Monte Alegre. Essa inserção na política nacional do industrial Lafer e os círculos de amizade de seu primo Wolff Klabin também proporcionaram à KIC uma abertura e maior facilidade nas negociações com o interventor paranaense Manoel Ribas. Esse contato próximo entre Lafer/Wolff e o interventor, provavelmente, não viria a ocorrer caso os dois primeiros não fizessem parte do contexto de grupos políticos nacionais que privilegiavam o desenvolvimento econômico do país em consonância com as ideias do então presidente nacional.

Foi assim que, em 1934, a KIC adquiriu a fazenda Monte Alegre pelo preço de 7.500 contos, valor referente exclusivamente ao preço da terra. Na época foi constatada a presença de 9.000.000 m<sup>3</sup> de madeira de araucária utilizável, dentre as quais 70% eram pinheiros com idade entre 80 a 100 anos. O montante de terras adquirido foi de 143.516 hectares.

#### 3.4 AS PRIMEIRAS MOVIMENTAÇÕES DA KLABIN-PR (1935 – 1970) E A MANUTENÇÃO DOS RECURSOS DE PODER

A nova indústria intitulada de Indústrias Klabin do Paraná de Celulose - IKPC surge como mais uma das unidades da KIC. O primeiro corpo dirigente da nova unidade foi constituído de quatro membros: Salomão Klabin (1ª geração da família); Hessel Klabin (1ª geração da família); Wolff Klabin (2ª geração da família) e Jacob Klabin Lafer (2ª geração da família). A nova indústria tinha como objetivos:

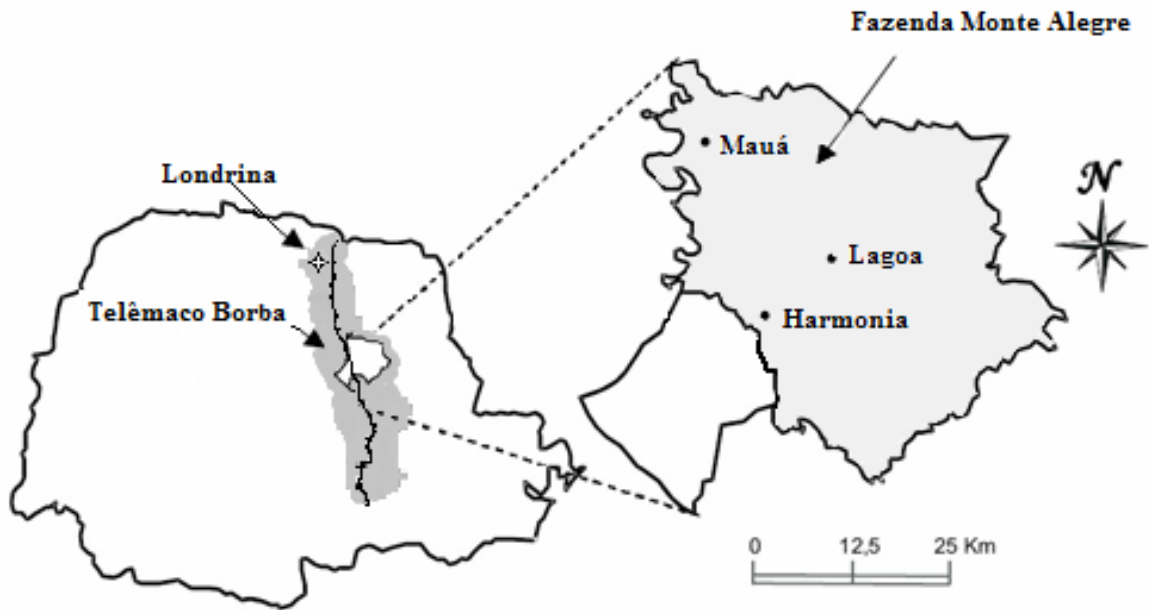
explorar o ramo de papel em seus múltiplos ramos, bem como a fabricação de celulose e pasta de madeira, papelão e seus congêneres. Esse objetivo era complementado pela vontade de estabelecimento de qualquer indústria extrativista ou não; explorar propriedades agrícolas, empreender atividades de mineração onde mais conveniente for à sociedade (FERNANDES, 1974, p. 38).

Com o acerto nos trâmites de compra e venda da fazenda Monte Alegre, iniciam-se os processos de desenvolvimento da fábrica, no início da década de 1940. Inicialmente, estudos sobre a produtividade do pinheiro do Paraná, para a produção de celulose, são feitos nos EUA, e sua alta produtividade é comprovada.

A compra de máquinas para o setor de papel e celulose foi o maior problema encontrado pela IKPC no início de suas atividades. Grande parte desse problema foi devido ao início da II Guerra Mundial (1939/1945), o qual deixou diversos equipamentos e mercadorias, adquiridos pela IKPC, aguardando nos portos norte-americanos o que, por diversas vezes, encareceu o preço dos produtos comprados e atrasou o início de suas atividades operacionais. Outro problema, resolvido pelo plano Vargas de expansão jornalística e de substituição da importação de papel e celulose devido às oscilações ocasionadas pela II Guerra Mundial, eram as proibidas importações de equipamentos internacionais para o reforço da produção das indústrias brasileiras que geraram, por vezes, muitas frustrações nas aquisições dos Klabin (FERNANDES, 1974).

Paralelamente, nas vizinhanças de Monte Alegre, o desenvolvimento era visível, tanto podia ser percebido pela construção das fábricas da indústria como pelas obras de infraestrutura, que dariam suporte para ela desempenhar suas funções. A primeira obra de infraestrutura foi a central hidrelétrica de Salto Mauá, localizada no rio Tibagi na cidade de Mauá. Outras obras foram a construção da represa do rio Harmonia e o início das obras da indústria no distrito de Harmonia, a sede administrativa da empresa no distrito de Lagoa, a construção de uma olaria e de uma serraria, e uma quantidade diversificada de vias que proporcionavam a melhor ligação da fazenda com cidades consideradas grandes no Estado (FIGURA 2).

**Figura 2** – Localização Geográfica da Bacia do Rio Tibagi, do Município de Londrina e do Município de Telêmaco Borba com seus Principais Distritos e com a Fazenda Monte Alegre.



Fonte: Modificado de Fernandes (1974, p. 112).

Essas obras iniciais foram dirigidas principalmente por estrangeiros, muitos vindos de países como Polônia, Alemanha, Áustria, Portugal, Suíça, Suécia, Finlândia e Tchecoslováquia, onde a tradição nesse ramo de papel e celulose não tinha precedentes no Brasil. As formações desses estrangeiros eram bem variadas, contudo a predominância de engenheiros era visível, visto seu melhor aproveitamento em diversas frentes de construção.

A maioria desses engenheiros ainda fazia parte do corpo funcional da IKPC, quando esta passou a ser dirigida por Luis Augusto da Silva Vieira (1942), um brasileiro ligado diretamente ao Governo Federal. Getúlio Vargas, por sinal, foi quem sugeriu Vieira como gerente de obras para a família Klabin, por um período de aproximadamente 5 anos. As atuações de Vieira para o Governo brasileiro estão representadas principalmente pela sua função de Inspetor Geral do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas do Nordeste – IFOCS, tendo desempenhado um excelente trabalho e, por isso, remanejado à IKPC, por meio de licença governamental (FERNANDES, 1974).

Avanços na obra eram notícias constantes em São Paulo e no Rio de Janeiro, onde ficavam as sedes da IKPC e os principais acionistas da indústria. Tanto foi que, em 1944, a fazenda Monte Alegre recebeu a visita presidencial de Getúlio Vargas, como forma de

vistoria da obra que em muito foi subsidiada pelo governo federal. O fato era que não havia nada em pleno funcionamento, mas sim uma grande estrutura montada. A usina hidrelétrica de Mauá estava em vias de acabamento, os prédios da fábrica já estavam recebendo as primeiras máquinas de fabricação de papel, a instalação da fábrica de celulose e sulfito e do conjunto de caldeiras estava começando. A existência da chaminé com 90 metros de altura e a pista de pouso de aeronaves eram os únicos empreendimentos acabados. O total de pessoas ligadas à construção das obras ultrapassava a casa dos 15.000, entre operários e seus familiares (FERNANDES, 1974).

Esses últimos argumentos nos mostram dois fatos complementares. O primeiro é a importância da construção da indústria de papel e celulose Klabin-PR para o desenvolvimento industrial do Brasil. O segundo, é a estreita relação entre os dirigentes da Klabin S.A e o governo Federal, visto a alocação de forças de trabalho do governo para a utilização nas obras privadas do grupo Klabin e suas constantes visitas ao local. Nessa descrição, está presente boa parte do que chamamos de base de recursos de poder da indústria Klabin S.A. São nessas ações que a indústria conseguiu se impor perante órgãos de regulação ambiental, fazendo com que boa parte de seus danos ao ambiente sejam mascarados, amenizados e até mesmo desconsiderados.

Nesse padrão de esforço para o funcionamento da indústria foi que, depois de 12 anos após a compra da fazenda Monte Alegre pelo grupo IKPC, ela entra em funcionamento no ano de 1946, especificamente no dia 1º de junho, mesmo sem o término completo de suas estruturas. A celulose/sulfito, primeiro produto fabricado na empresa, tem sua produção estimada em 55 toneladas/dia, numa composição de 80% de araucária e 20% de pinos norte-americano. O cheiro forte de enxofre queimado no ar, concomitantemente com a fumaça branca expelida pela chaminé, marca o início de uma nova fase para Monte Alegre e a conseqüente poluição dos campos gerais paranaenses.

Em setembro de 1947, no Rio de Janeiro, o Jornal do Comércio informa que toda sua edição passou a ser desenvolvida sobre os papéis nacionais produzidos pela IKPC. A indústria, então, intensifica sua produção devido à procura eminente, passando, dessa maneira, a produzir 60 toneladas/dia de celulose - sulfito e 100 toneladas/dia de papel/jornal. Seu consumo mensal de araucárias era de 6 a 7 mil pés e a energia de Mauá ainda não se apresentava com força total devido à não conclusão das obras. Abre caminho, à custa dos recursos naturais da região, para a inauguração de fábrica de cloro-soda, das máquinas que

ampliam a produção de celulose- sulfito, e de equipamentos destinados a fabricar papéis finos e da conclusão da usina de energia (FERNANDES, 1974).

Com o passar do tempo, vieram as mudanças governamentais, os avanços científicos no ramo de papel e celulose, o aumento no número de empresas concorrentes, a migração de indústrias internacionais de papel e celulose para o Brasil e o crescimento do grupo Klabin, trazendo, assim, algumas modificações à IKPC. A primeira dessas modificações foi o quase abandono do reflorestamento de araucárias, devido ao seu lento processo de crescimento que extrapola em aproximadamente 10 anos, e o mesmo processo em relação ao eucalipto e o pinus. Esse abandono não veio antes de a indústria utilizar o máximo possível das araucárias paranaenses em seu processo produtivo. Outra grande modificação ocorrida na IKPC foi que o nome da indústria sediada no Paraná passa a representar a *holding* do Grupo Klabin, e a indústria de Papel e Celulose do Paraná transforma-se em um braço dessa *holding* e é nomeada de Unidade de Negócio do Paraná. Nesses moldes, a terceira modificação ocorrida em Monte Alegre foi a exclusão da produção de celulose da fábrica, passando o foco da produção exclusivamente para papéis e cartões para embalagens, sementes e toras de eucalipto e pinus. (KLABIN, 99).

O desenvolvimento dos tópicos 3.3 e 3.4 se deram na intenção de mostrar o desenvoltura, nos primeiros anos de movimentação da Klabin-PR, dos recursos de poder empresarial utilizados pela indústria para manter seu poderio econômico e sua hegemonia no setor de celulose e papel. Ainda que não utilizados, nos tópicos, para a influência no setor de regulação ambiental do Paraná, os recursos de poder da Klabin-PR e S.A. sempre se mostraram presentes em suas relações econômicas. Não duvidando de que esse poderio possui grande potencialidade para se estender no processo de regulação ambiental, visto que muitas dessas regulamentações andavam na contramão do desenvolvimento econômico e financeiro da indústria, é que o tomaremos como fator-chave de influência e de imposição das vontades da Klabin-PR no IAP e em seus antecessores.

## 4 METODOLOGIA DE PESQUISA

A metodologia estará estruturada da seguinte forma: classificações introdutórias, estratégia de coleta de dados, estratégia de análise de dados e limites de pesquisa. O intuito de seu desenvolvimento é alinhar, de maneira coerente, os conceitos e os objetivos iniciais em ferramentas e técnicas que sejam capazes de buscar, da melhor forma possível, elementos empíricos que respondam ao objetivo proposto.

### 4.1 CLASSIFICAÇÕES

Este trabalho foi desenvolvido a partir de um estudo de caso qualitativo de perspectiva longitudinal e abordagem histórica. O método de pesquisa qualitativo, muitas vezes entendido como naturalista (STAKE, 1982; MERRIAM, 1998), foi desenvolvido em auxílio a compreensão de fenômenos sociais, tendo os pesquisadores o menor afastamento e/ou neutralidade possível do ambiente natural (MERRIAM, 1998). Do mesmo modo, as investigações qualitativas se interessam mais pelo processo do que simplesmente pelos resultados ou produtos (BOGDAN; BIKLEN, 1994). A escolha qualitativa, portanto, foi possível devido a busca em compreender o processo histórico de regulação ambiente entre o IAP e a Klabin-PR fato, este, impossível de ser analisado dentro de uma perspectiva quantitativa. Dessa forma, o próprio objeto de estudo foi quem direcionou o método mais apropriado para analisá-lo. (GODOI *et al.*, 2006).

Determinada investigação qualitativa ainda se apresentou como descritivo-exploratória. A descrição deve ser entendida como a busca por uma precisa apresentação das características de uma situação, assim como a verificação de como algo ocorre ou como está ligado a alguma outra coisa. Foi, ainda, uma investigação exploratória dos fatos. Isso devido à necessidade de aprofundar a compreensão do objeto em estudo, buscando a sua familiarização. (SELLTIZ *et al.*, 1967).

De modo complementar, o estudo de caso foi a estratégia de pesquisa que delineou os procedimentos de coleta e análise dos dados empíricos do trabalho. A sua utilização também foi motivada pela natureza do objeto (GODOI *et al.*, 2006). A resposta do objeto de pesquisa percorreu o entendimento, a análise, a descrição e a interpretação de “o quê” e de “como” aconteceu a interação proposta pela dissertação. Além disso, permitiu explanações contextuais e longitudinais da dinâmica e das relações que se desenvolveram

entre a indústria Klabin/PR e o IAP e seus antecessores, no processo de regulação ambiental no Estado do Paraná (HARTLEY, 2004).

Nessa conjuntura, a definição defendida sobre o conceito da estratégia de estudo de caso perpassa a seguinte ideia:

O estudo de caso consiste em uma investigação detalhada de uma ou mais organizações, ou grupos dentro de uma organização, com vistas a prover uma análise do contexto e dos processos envolvidos no fenômeno em estudo. O fenômeno não está isolado de seu contexto, já que o interesse do pesquisador é justamente essa relação entre o fenômeno e o contexto (HARTLEY, 2004, p. 323).

Em complemento ao estudo de caso qualitativo, foi adotada a perspectiva longitudinal, embasada nos estudos de Bogdan e Biklen (1994) e Trivínõs (1994). Os autores afirmam que, nos casos longitudinais, a iniciativa é buscar o entendimento a respeito da vida de uma determinada organização, relatando o seu desenvolvimento por meio de dados coletados em documentos e entrevistas. Lawrence (1984) contribui com esses estudos explanando a impossibilidade de descartar o passado como uma ferramenta para a compreensão do presente. Assim, a perspectiva longitudinal contribui com o estudo de caso, pois, à medida que procurou explicações alternativas para um fenômeno, ajudou na identificação de conceitos mais ou menos estáveis ampliando os horizontes da pesquisa visto que sugeriu novos caminhos para a pesquisa de velhas questões.

Para o desenvolvimento do estudo de caso longitudinal foi necessário incorrer no campo da história ambiental para ajudar na compreensão das raízes do desenvolvimento das instituições em análise (DESAI, 2002). Esta foi compreendida como a rejeição das premissas convencionais de que a experiência humana se desenvolveu sem restrições naturais e que as consequências ecológicas de ações passadas podem ser ignoradas. (WORSTER, 1991). Para tanto, a centralidade argumentativa se desenvolveu no domínio e na interação socioeconômica perante o ambiente natural, em que, a regulação ambiental do Paraná esteve direcionada pelas relações de forças entre o órgão ambiental e a indústria de papel e celulose implicando no modo como se utilizou e se compreendeu os recursos naturais do Estado. Ainda teve centralidade o entendimento de que o poder de tomar decisão dentro da política ambiental não se constitui de forma igualitária e que descobrir as configurações desse poder necessariamente deve perpassar pela análise da história ambiental.

#### 4.2 ESTRATÉGIAS DE COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

A coleta de material empírico deu-se a partir das técnicas documentais e de entrevistas. Entendemos por documentos todos os dados coletados que não tiveram nenhum tratamento analítico prévio, sendo, na maioria das vezes, produzidos por pessoas que tiveram contato direto com o objeto de estudo, assim, caracterizando-os como documentos primários (BAYLEY, 1994). Logo os documentos coletados foram: atas de reuniões, dados estatísticos, registros de autuações ambientais, ofícios, leis, projetos, registros históricos, memoriais ligados ao meio ambiente, mensagens de governo, planos estruturais, planos fiscais, denominados de documentos institucionais. Notícias de jornais foram caracterizadas como documentos hemerográficos.

Os documentos institucionais, em sua maioria, foram coletados durante os anos de 2008 a 2012. Esse período de coleta foi possível, visto que, vimos desenvolvendo estudos sobre a política ambiental do Paraná dentro do Grupo de Pesquisa em Política e Gestão Socioambiental – GEA/UEL desde o ano de 2008. Dessa forma, a elaboração de trabalhos dentro do grupo serviu de subsídio para a coleta de dados e, ainda, para a compilação das informações de campo. Nesses quatro anos de pesquisa, as coletas se deram, sobretudo, em Curitiba, Londrina e Telêmaco Borba. Em Curitiba, os locais de coleta de dados foram: Federação das Indústrias do Estado do Paraná – FIEP; Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI; Instituto Ambiental do Paraná – IAP; Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMA; Secretaria do Estado do Interior – SEIN; e Coordenação de Planejamento do Estado do Paraná. Em Londrina os dados foram coletados exclusivamente no IAP, já em Telêmaco Borba os dados encontrados pertenciam a Biblioteca Municipal de Telêmaco e na Indústria de Papel e Celulose Klabin-PR.

A análise documental foi entendida como um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob forma diferente da original, com o fim de facilitar, num momento posterior, a consulta. O trato com os documentos ainda teve a finalidade de transformar dados brutos em dados que servissem diretamente para a compreensão do determinado fenômeno em estudo, facilitando, dessa forma, a obtenção de informações pelo observador. A lapidação dos documentos encontrados, em resumo, buscou compilar os dados para posterior armazenamento e consulta, expostos a frente. (BARDIN, 2002).



No que concerne aos documentos de jornais, as pesquisas foram desenvolvidas através da coleta hemerográfica. Hemerográfico é a pesquisa em matérias de jornais que sustentam, de forma factual, as indagações propostas nos objetivos específicos da dissertação. Assim, as matérias em jornais julgadas importantes para o trabalho foram, exclusivamente, analisadas através do fato ocorrido e não dos dados e informações presentes na matéria. Essa escolha proporcionou a redução dos juízos de valores encontrados nas notícias e, conseqüentemente, a maior fidedignidade dos dados. Particularmente, foram pesquisados dois anos do jornal Panorama, jornal, que esteve em circulação na cidade de Londrina entre os anos de 1974 a 1975. Sua escolha foi devido ao possível cunho crítico que o mesmo aparentou caracterizar e, além disso, era o único jornal da década de 1970 disponível para consulta. A pesquisa no Panorama foi realizada na Biblioteca Municipal de Londrina entre junho e dezembro de 2011. Por não serem encontrados documentos condizentes com o objetivo do trabalho a hemerografia deste jornal foi descartada.

Complementarmente, foi feita hemerografia secundária no jornal Folha de Londrina. Hemerografia secundária são recortes de jornais a respeito de assuntos já pesquisados anteriormente, ou seja, sem acesso direto ao jornal, mas sim exclusivamente à notícia buscada. Isso foi possível devido ao desenvolvimento da pesquisa do doutorando Nelson Amanthea realizada na Universidade Estadual de Londrina. Esse projeto pessoal de Amanthea teve como intenção a pesquisa hemerográfica na Folha de Londrina sobre a bacia do rio Tibagi entre 1978 a 1991, sendo este o motivo de nosso interesse. Dessa forma, o que fizemos foi pegar os dados já coletados pelo projeto e selecionar as notícias pertinentes ao nosso objeto pesquisado. Tal coleta foi desenvolvida no período de 16 à 31 de janeiro de 2012 no Centro de Documentação e Pesquisa Histórica – CDPH da Universidade Estadual de Londrina.

Em ambas as pesquisas hemerográficas, a coleta dos dados foi desenvolvida a partir do uso de uma máquina fotográfica digital, papel e caneta esferográfica. Com o uso da máquina digital foram tiradas 325 fotos que, ao serem baixadas no computador, de imediato, foram categorizadas por temas relevantes, tais quais: Captação de Água em Londrina; Poluição Tibagi; Poluição da Klabin; Pró - Tibagi e COPATI; Recursos de Poder SUREHMA. Após determinada categorização, foi feita a renomeação das fotos de acordo com as datas da notícia e com o próprio fato ocorrido. As anotações a partir do papel e da caneta serviram como “*Menu*” para a obtenção de maior facilidade na busca pelas fotografias.

Quanto às entrevistas, a modalidade escolhida foi baseada em roteiro (GODOI *et al.*; 2006) ou ainda conhecida como semiestruturada (TRIVIÑOS, 1994). Sua escolha deveu-se, sobretudo, à característica que elas possuem de valorização do entrevistador e de proporcionar liberdade e espontaneidade ao informante, possibilitando, dessa forma, o enriquecimento da investigação. Além disso, a entrevista semiestruturada parte de questionamentos básicos apoiados em teorias (TRIVIÑOS, 1994), como foi o caso dessa dissertação, que sustentou seus questionamentos na teoria neoinstitucional histórica, na base de recursos de poder institucional e na capacidade institucional. As entrevistas estiveram embasadas na resolução 274/2005 conforme estipulada pelo Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos da Universidade Estadual e Londrina – CEP/UEL.

No que tange a número ideal de entrevista, inicialmente havíamos pensado na utilização do método de “saturação” (GLASER; STRAUSS, 1967), ou seja, a constante repetição de casos similares a respeito do objeto pesquisado indicando a possibilidade de encerramento dos relatos. O início do campo, entretanto, mostrou outra possibilidade, qual seja: fazer a quantidade de 10 a 12 entrevistas. O pretexto para esse número foi a quantidade das pessoas envolvidas diretamente com o caso da Klabin-PR. O levantamento das possibilidades direcionou para alguns nomes importantes da política ambiental no Paraná, entre os quais se encontram: entrevistado 2, entrevistado 4 e entrevistado 7. Esses três foram às pessoas-chave, visto que os dois primeiros exerceram o cargo de Superintendente da SUREHMA e detinham um conhecimento mais amplo a respeito do órgão e o último foi quem chefiou durante os anos de 1988 a 1996, datas aproximadas, a operação de fiscalização da indústria Klabin-PR. A partir dessas entrevistas chegamos aos nomes dos outros entrevistados: 1, 8, 9 e 10. Os três primeiros faziam parte da equipe que fiscalizou a indústria Klabin-PR e que foi chefiada pelo entrevistado 7. Já o entrevistado 8 foi funcionário de carreira do órgão ambiental e chefiou, em Curitiba, o setor de fiscalização do órgão, além de ter acompanhado de perto o processo de implementação do COPATI. Essas sete entrevistas ocorreram nas cidades de Cambé, Curitiba, Iporã e Londrina, todas no Estado do Paraná. (FIGURA 3).

Os três demais entrevistados foram: 3, 5 e 6. Essas entrevistas foram desenvolvidas na cidade de Telêmaco Borba-PR. A escolha dos entrevistados deveu-se ao seguinte: o entrevistado 3 foi quatro vezes prefeito da cidade de Telêmaco Borba e um dos fundadores da cidade; o entrevistado 6 é da terceira geração de colaboradores da Klabin-PR, exercendo atualmente o cargo de presidente do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de

Papel, Celulose, Pasta e Madeira para Papel e Papelão de Telêmaco Borba e o entrevistado 5 é o atual Secretário de Planejamento Urbano, Habitação e Meio Ambiente da Cidade de Telêmaco Borba na gestão de 2010/2014. Dessa forma, podemos entender que os três são pessoas com amplo conhecimento sobre a Klabin-PR e principalmente sobre o município de Telêmaco, o que contribuiu com maiores informações a respeito de poluição na cidade pela indústria e a relação entre essa indústria e o município.

**Figura 3** – Informações dos Entrevistados

Entrevistado	Data	Local	Tempo	Descrição do Entrevistado
1	20/12/2011	Cambé-PR	1 h e 19 m	Engenheiro Civil com pós em hidráulica e controle de poluição atmosférica. Entrou na SUREHMA em 1984, desligando-se em 1996. Hoje possui uma empresa prestadora de serviços ambientais.
2	07/11/2011	Ibiporã-PR	1 h e 6 m	Engenheiro Químico. Entrou na SUREHMA em 1979, desligando-se em 2003. Foi superintendente da instituição durante o período de 1988 a 1991. Hoje possui uma empresa de consultoria ambiental e voltou a prestar serviços ao IAP.
3	01/12/2011	Telêmaco Borba-PR	1 h e 23 m	Administrador de empresas. Foi quatro vezes prefeito da cidade de Telêmaco nas seguintes gestões: 1977/1982; 1989/1992; 1997/2000; 2001/2004.
4	21/12/2011	Curitiba-PR	2 h e 15 m	Engenheiro Agrônomo e doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento. Entrou na SUREHMA em 1982 desligando-se em 1988. Foi superintendente da instituição no período de 1986 a 1988. Presidiu a ABEMA e atualmente trabalha na SANEPAR/ Curitiba.
5	02/12/2011	Telêmaco Borba- PR	54 minutos	Arquiteto com pós-graduação em gestão técnica do meio urbano. Secretário Municipal de Planejamento Urbano, Habitação e Meio Ambiente na gestão de 2010 a 2014.
6	02/12/2011	Telêmaco Borba-PR	1 h 45 m	Funcionário da Klabin desde 1977. Faz parte da terceira geração de sua família que trabalha na indústria. É presidente do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Papel, Celulose, Pasta e Madeira para Papel e Papelão de Telêmaco Borba, desde 2006.
7	21/11/2011	Londrina-PR	55 minutos	Engenheiro químico. Entrou na SUREHMA em 1984. Atuou como chefe regional em Londrina por duas gestões: 1988/1991 e 1993/1996. Foi o coordenador de

				fiscalização da indústria Klabin no período de 1988 a 1996. Atualmente segue no órgão ambiental.
8	21/12/2011	Curitiba-PR	1 h e 15 m	Mestre em Gestão Ambiental. Entrou na SUREHMA em 1986. Exerceu o cargo de gestor de comunicação social da Superintendência e depois de chefe de fiscalização. Atualmente possui uma empresa de consultoria ambiental.
9	12/12/2011	Londrina-PR	1h e 4 m	Químico e mestre em engenharia de edificações e saneamento. Entrou na SUREHMA em 1980 e é coordenador das informações de emissões atmosféricas das indústrias. Participou do grupo que fiscalizava a Klabin no período de 1988 a 1996. Atualmente segue no órgão ambiental.
10	14/02/2012	Curitiba-PR	1h e 52 m	Engenheiro Químico de formação pela UFPR em 1965. Doutor em engenharia Química pela Universidade do Estado de Nova York em 1972. Entrou na ARH em 1972 e se desligou em 1992. Foi o primeiro fiscal a entrar em contato com a Klabin/PR por meio do programa de controle da poluição industrial.

**Fonte:** Elaborado pelo Autor (2012).

Dessa forma, o acesso aos entrevistados foi delimitado a partir da técnica “bola de neve”, na qual as redes sociais dos três principais entrevistados, 2, 4 e 7, serviram de orientação na busca dos demais. Assim, ao final de cada entrevista foi perguntado a respeito de nomes que ajudariam na compreensão do contexto em estudo (GODOI *et al.*, 2006).

As entrevistas foram feitas com base em dois roteiros semi/estruturados, técnica já mencionada. A utilização de dois roteiros se deu pela diferença nas características dos participantes, principalmente no que se refere aos entrevistados de Telêmaco Borba que exerceram cargos não relacionados diretamente com o órgão ambiental paranaense. Dessa forma, o priorizado no roteiro dos três entrevistados de Telêmaco Borba foi a relação da indústria Klabin-PR com o município em seus aspectos sociais, econômicos e, sobretudo, ambientais. (APÊNDICE 1 e 2).

O roteiro número 1, utilizado nas entrevistas com os técnicos do órgão ambiental, foi dividido em cinco partes: 1ª parte, apresentação do entrevistado; 2ª parte, vínculo com o primeiro objetivo específico do trabalho, ou seja, a procura de momentos críticos dentro da política de regulação ambiental do Estado; 3ª parte, referente ao segundo e ao terceiro objetivos específicos do trabalho, ou seja, a busca pelos recursos de poder do

órgão ambiental – ARH, SUREHMA e IAP –; 4ª parte, ainda referente ao segundo e terceiro objetivos específicos do trabalho, contudo com o foco nos recursos de poder da indústria Klabin-PR; por fim, a 5ª parte, que fez menção à técnica “bola de neve”.

O roteiro número 2, utilizado nas entrevistas com o pessoal de Telêmaco Borba, foi estruturado igualmente em cinco partes, referenciadas da seguinte forma: 1ª parte, apresentação do entrevistado; 2ª parte, relação da indústria Klabin com a cidade de Telêmaco Borba; 3ª parte, entendimento sobre as ações ambientais e sociais desenvolvidas pela Klabin, fazendo menção ao objetivo referente aos recursos de poder da indústria; 4ª parte, também trata das relações de poder da indústria dentro do município e do Estado do Paraná; 5ª parte, por fim, fez menção à técnica “bola de neve”.

O contato inicial com os entrevistados se deu através de telefone e *e-mail*, deixando à escolha dos mesmos as datas e locais das entrevistas. Após a confirmação da participação do entrevistado, foram enviados a eles três arquivos: espelho do projeto de pesquisa ao qual a dissertação esteve vinculada; formulário de consentimento de entrevista, que possibilitou sua transparência e sua credibilidade ao atender pressupostos éticos; e, por fim, o roteiro da entrevista que seria respondida. Ao final de suas falas, todos os entrevistados assinaram o termo de consentimento de entrevista em acordo com a resolução nº 274/2005 do PEA/UEL.

As entrevistas foram desenvolvidas com um gravador digital. Após seu término, de imediato, foram feitas as transcrições. Essas transcrições seguiram o padrão literal, ou seja, tudo que foi transcrito era exatamente o que estava presente na gravação guardando, dessa maneira, o formato original da fala dos entrevistados. Na sequência, as entrevistas, já transcritas, foram enviadas por *e-mail* novamente a todos os entrevistados, e eles, receberam a permissão de acrescentar ou retirar qualquer parte da entrevista que achassem necessário. Fato este imprescindível para a manutenção da fidedignidade dos dados coletados, assim como importante forma de complemento das determinadas respostas. Somente a entrevista 4 respondeu a esse segundo contato por *e-mail* pedindo que houvesse a revisão de algumas de suas falas, principalmente aquelas que seriam utilizadas.

Dando continuidade às entrevistas, o conteúdo que analisamos das mesmas esteve vinculado ao processo de categorização. Esse processo foi desenvolvido, especialmente, tendo como referência os objetivos específicos do trabalho e a maneira escolhida para dispor os dados coletados. Assim, no que se refere aos objetivos específicos, foram criados dois tipos de categorias: recursos de poder Klabin-PR e recursos de poder

Órgão Ambiental. Para a disposição dessas duas categorias no texto da dissertação, foi escolhida a maneira histórica/temporal, em que existiram três períodos: o primeiro de 1973 a 1981, o segundo de 1981 a 1992 e o terceiro de 1992 a 2002 abrangendo, dessa forma, todo o recorte temporal do objeto dissertado. O motivo para os três períodos foi a existência de momentos críticos dentro da política de meio ambiente do Paraná, seguindo a linha da teoria neoinstitucional. Dentro desse contexto, portanto, cada entrevista foi categorizada em seis partes: recursos de poder Klabin-PR 1973/1981; recursos de poder órgão ambiental 1973/1981; recursos de poder Klabin-PR 1981/1992; recursos de poder órgão ambiental 1981/1992; recursos de poder Klabin-PR 1992/2002; recursos de poder órgão ambiental 1992/2002. Em seguida, foi desenvolvido o momento de rearranjo de categorias, quando cada uma das seis categorias foi colocada em um arquivo separado. Assim, para o arquivo dos recursos de poder Klabin-PR 1973/1981 foram colocadas partes de cada entrevista referente a essa categoria e assim sucessivamente. Isso foi indispensável pela necessidade de visualizar, dentro de uma categoria, todas as falas dos entrevistados que eram pertinentes a determinada categoria, tendo, assim, uma visão mais abrangente e estruturada das falas.

A partir de então, os documentos institucionais e o material hemerográfico foram, também, separados pelas categorias nas quais as entrevistas estavam arranjadas. Assim, todos os materiais empíricos coletados ficaram distribuídos segundo as seguintes categorias: recursos de poder Klabin-PR 1973/1981; recursos de poder órgão ambiental 1973/1981; recursos de poder Klabin-PR 1981/1992; recursos de poder órgão ambiental 1981/1992; recursos de poder Klabin-PR 1992/2002; recursos de poder órgão ambiental 1992/2002. As categorias criadas para a separação do material hemerográfico (Captação de Água em Londrina; Poluição Tibagi; Poluição da Klabin; Pró- Tibagi e COPATI; Recursos de Poder SUREHMA) foram anuladas e passaram a ter vigência as seis categorias descritas.

Por fim, a investigação foi desenvolvida a partir da combinação entre diferentes fontes empíricas (documentos e entrevistas) utilizando do conceito de triangulação de dados (DUARTE, 2009). O entendimento de triangulação referiu-se ao recolhimento de dados em diferentes fontes e o posterior tratamento e vinculação dessas fontes com a intenção de validar um conceito e/ou uma interpretação proposta no trabalho.

#### 4.3 LIMITES DA PESQUISA

Os principais limites da pesquisa são das seguintes ordens: conceitual e técnico, principalmente. No que concerne aos limites conceituais, o que dificultou foram os escassos trabalhos empíricos que se utilizaram da teoria neoinstitucional histórica, no Brasil e em estudos de política ambiental. Isso trouxe uma enorme dificuldade na verdadeira compreensão do potencial da teoria, podendo, assim, implicar em subutilização ou então aplicabilidade de maneira incoerente da mesma. Incisivamente, a falta de trabalhos utilizando essa teoria, no campo da administração, abre possibilidades para questionamentos de sua consistência e de sua real contribuição para a análise do objeto proposto.

Quanto ao limite técnico, cabe ressaltar o envio do roteiro da entrevista anteriormente ao desenvolvimento da própria entrevista. A opção por esse modo operacional deveria ter auxiliado na confiabilidade e no maior aprofundamento das questões propostas na medida em que elas seriam lidas com antecedência. Entretanto, esse processo atrapalhou em dois momentos: o primeiro foi que alguns dos entrevistados respondiam diversas perguntas dentro de uma só, visto que eles iam lembrando-se do roteiro quando a pergunta era feita. Isso, de certa forma, atrapalhou o momento de categorização das entrevistas, devido à mistura de conteúdos. Ainda, como o trabalho optou por desenvolver uma postura crítica em relação à Klabin-PR, ao mostrar o roteiro com antecedência, os entrevistados foram com alguns pré-conceitos formulados e passaram a defendê-los durante a entrevista. Esses motivos dificultaram a extração de dados que prejudicavam a imagem da indústria Klabin-PR.

Outro limite técnico esteve relacionado com a descontinuidade de documentos institucionais nas bibliotecas dos órgãos públicos de meio ambiente e da própria indústria papelreira. Os documentos representativos da capacidade institucional das instituições como: número de funcionários, arrecadação financeira, estrutura física, dentre outros, não mantiveram a periodicidade de publicação adequada para o recorte temporal exigido pela dissertação. Dessa forma, a utilização de informações anteriores ou posteriores às datas do trabalho foram necessárias para comprovar as argumentações.

## 5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A análise dos dados de campo da dissertação se desenvolveu dentro da seguinte estrutura: relações de poder entre os anos de 1973/1981; 1981/1992; 1992/2002. Esses períodos não foram escolhidos aleatoriamente, mas sim demonstram três principais momentos de ruptura, ou ainda, momentos críticos da política de regulação ambiental do Paraná. Para tanto, a ideia que permeou toda essa apreciação foi de que o órgão ambiental foi um agente necessário para a reprodução do capitalismo, procurando, por ora, defender as causas ambientais, sem desestruturar o desenvolvimento econômico do Estado. Seu objetivo fim, portanto, foi o de dar legitimidade a ações de regulação e às próprias ações ambientais advindas da indústria papelreira. Arelada a essa perspectiva, a papelreira de Telêmaco Borba, mesmo que de forma indireta, rotineiramente buscou intervir na gestão da regulação ambiental paranaense. Através da neutralização dos agentes sociais de pressão e das articulações políticas e institucionais no Município, Estado e Federação, ela tentou retardar e até anular movimentos de controle da sua poluição industrial. Por meio da teoria neoinstitucional, foram demarcadas as formas com que constituiu-se as relações de poder entre as duas entidades analisadas, os legados institucionais adquiridos pelo IAP e os momentos de ruptura da política de regulação ambiental.

### 5.1 RELAÇÕES DE PODER (1970/1981)

O subitem 5.1.1 objetivou expor o início da política ambiental no Estado do Paraná por meio da ideia de Guarda Noturno<sup>11</sup>, ou seja, defendendo a proposta de que a elaboração da política ambiental esteve subordinada aos interesses econômico-desenvolvimentistas do Paraná, o que implicou em uma atuação focada na legitimação e não na resolubilidade dos problemas ambientais. Para tanto, foram utilizados argumentos da seguinte ordem: primeiro, a análise da capacidade institucional do órgão de meio ambiente do Paraná através de pontos como a subordinação à Secretaria de Viação e Obras Públicas, baixos repasses de verba do Governo de Estado, pouca estrutura física e humana e problemas burocráticos da legislação; segundo a relação que existiu entre o órgão ambiental e a indústria

---

<sup>11</sup> A ideia de “Guarda Noturno” está alicerçada nos escritos de Gramsci (1991). Para este o “Estado Guarda Noturno” ou “Estado Carabiniere” é aquele que as obrigações estatais representam um importante pulmão financeiro a serviço do capital, adequando a sociedade civil à sociedade econômica.



de papel e celulose sob o olhar da política de comando e controle. Com relação ao subitem 5.1.2, seu objetivo foi demonstrar como a papelreira de Telêmaco Borba, entendida como pertencente à elite empresarial no Estado do Paraná, conseguiu potencializar sua capacidade de expressar interesses específicos dentro do poder legislativo e executivo. As descrições iniciais de sua extensiva poluição, seguida pelas emissões de informações à autarquia ambiental e o domínio econômico e político no município, foram os argumentos utilizados para alcançar o objetivo.

A conclusão do capítulo, portanto, apresentou que as relações entre a autarquia de meio ambiente e a indústria Klabin-PR se constituíram por meio de uma fraqueza da capacidade institucional, do primeiro, e da potencialização dos interesses organizacionais dentro do Estado, do segundo. Este contexto facilitou a tolerância do órgão de meio ambiente com a poluição da papelreira, permitindo que a reprodução do desenvolvimento econômico/financeiro da determinada indústria fosse sobreposta à proteção dos recursos naturais na região da bacia do rio Tibagi. Assim, o início das atividades da política de regulação ambiental dentro do Paraná se encontrou cerceada por interesses contrários à proteção do meio ambiente, o que impediu ações efetivas do órgão ambiental, na medida em que foram ao mesmo órgão negadas oportunidades de efetivar suas ações de coerção nas indústrias através de constrangimentos à sua capacidade institucional.

#### 5.1.1 Formação da Política Ambiental “Guarda Noturna<sup>12</sup>”

A década de 1970 foi marcada pela presença de um cenário internacional do meio ambiente bastante promissor. A I Conferência Mundial de Meio Ambiente realizada em Estocolmo, no ano de 1972, serviu como exemplo dessa perspectiva em ascensão. Apesar de o Brasil ter atuado de forma bastante reativa, defendendo a posição de não pretender sacrificar o desenvolvimento econômico em nome da proteção ambiental, o mesmo incorpora algumas diretrizes estabelecidas em âmbito internacional. O principal legado imposto pela conferência foi a institucionalização da Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA, vinculada à Secretaria do Interior, órgão que passa a ser o responsável pela área de meio ambiente, dando início, dessa forma, à política ambiental brasileira. Obviamente não foi apenas a pressão da conferência a única responsável pela criação da SEMA. Problemas ambientais em indústrias,

---

principalmente na região do Rio Grande do Sul e São Paulo, trouxeram à flora a necessidade de um agente regulador das ações ambientais. (ANDREOLI, 1992).

Ainda seguindo a perspectiva de Andreoli (1992), em âmbito Federal, a estrutura institucional limitada esteve presente no órgão ambiental, assim como uma postura política extremamente fraca. A SEMA detinha apenas três técnicos ambientais, algo que impossibilitava que seus objetivos fossem alcançados e fazia do órgão uma instituição que, em primeira instância, estava disposta a manter a postura desenvolvimentista propagada pelo Brasil. Devido a isso, a área de meio ambiente tomou uma postura bastante atípica para um momento de ditadura militar, qual seja: resolveu delegar aos estados a gestão do meio ambiente, ou seja, admitiu a necessidade de descentralização da política. Em termos regionais, os órgãos de meio ambiente se estruturam em cima do apoio de outras instituições anteriormente existentes, como é o caso dos Estados do Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Pará, Santa Catarina, Piauí, Rio de Janeiro e do Paraná. Os dois últimos se compuseram dentro da área de saneamento. Especificamente no caso do Paraná, a Administração de Recursos Hídricos – ARH passou a englobar o Departamento de Água e Esgoto – DAE e o Departamento de Água e Energia Elétrica - DAEE, no ano de 1973, ficando submetido à Secretaria de Aviação e Obras Públicas e em seguida, em 1974, à Secretaria de Estado dos Negócios do Interior<sup>13</sup> (MACHADO, 1998). A função principal do primeiro órgão ambiental do Paraná, a ARH, foi “dar ao desenvolvimento econômico um direcionamento racional, de forma a compatibilizar a conservação e melhoria da qualidade de vida com o progresso industrial disciplinado” (SUREHMA, 1979, p. 1). Desde então, a política ambiental do Paraná passou a ser um instrumento de legalização das ações ambientais estando, estas ações, submetidas ao desenvolvimento econômico e industrial do Estado. Isso implicou dizer que já existia uma preocupação em não deixar a ARH se tornar um empecilho para o desenvolvimento econômico do Estado.

No entanto, a estrutura ambiental do Paraná não se restringia aos cuidados com os recursos hídricos. Existia no Estado outra frente de ação ambiental, esta ligada à Secretaria da Agricultura, que atuava na questão de proteção florestal e era representada, nesse período, pelo Instituto de Terras e Cartografias – ITC, criado em 1972, vinculado

---

<sup>13</sup> A competência da Secretaria de Estado dos Negócios do Interior era a elaboração de planos que visassem ampliar a infraestrutura dos serviços públicos nas áreas de telecomunicações, saneamento básico, saneamento do meio e habitação, bem como orientação normativa para preservação das condições ecológicas e disciplinamento do crescimento dos centros urbanos e estudos de programas de desenvolvimento urbano do Estado (IMPrensa OFICIAL, 2002).

diretamente a Secretaria da Agricultura e não a SEMA. Dessa maneira, era pertinente classificar a política do Paraná dentro de duas vertentes: uma voltada para os recursos hídricos e outra direcionada para a parte dos recursos florestais, como o controle da caça, pesca, erosão e cobertura florestal. (BORINELLI, 2011).

Apesar de a política de meio ambiente, no País, só ter se iniciado, de forma mais concisa e estruturada, a partir da criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente e de, no Estado, isso ter acontecido com a Administração de Recursos Hídricos, ações de proteção ambiental estavam presentes já no período pré-1970, como a promulgação de Leis e a criação de órgãos. No Paraná são exemplos: o Código Florestal, criado em 1907, com o fim de controlar e preservar as faunas e floras primárias do Paraná; o Departamento de Água e Esgoto – DAE, criado em 1928, com a finalidade de manutenção da qualidade da água distribuída e de expansão da interiorização do uso da água; o Departamento de Terras e Colonização – DTC, criado na década de 1920, detendo a função de controlar a expansão e a regulamentação de posses de terras por todo o Estado. Dessa forma, alguns estudos (BORINELLI, 2011) sustentam que no Paraná era perceptível a formação de uma tradição na preocupação com a preservação dos recursos naturais, entretanto nem sempre vinculados a resultados positivos de preservação, aliás, a princípio, atrelados a “diagnósticos terríveis de gestão ambiental” (ENTREVISTA 4, 21 dez. 2011, p. 4).

O primeiro argumento sustentador do objetivo do capítulo, baixa capacidade institucional do órgão de meio ambiente, toma formato a partir de então. Em consonância com a escassa estrutura física, de recursos humanos, financeira e política da SEMA, a ARH nasceu com problemas idênticos aos encontrados em âmbito nacional. Sua competência, que era a de pesquisar as disponibilidades de recursos hídricos do Paraná; estabelecer a política de utilização dos recursos hídricos; desenvolver estudos e pesquisas relativas a técnicas de tratamento de águas e de águas residuais; controle de poluição dos cursos de água e resíduos industriais; apoiar tecnicamente e dar assistência a programas de controle da poluição; estabelecer e manter redes de poços pluviométricos, fluviométricos e sedimentos métricos de determinação de teores de poluição e outros; desenvolver estudos, pesquisas e projetos relativos à hidrologia, hidrogeologia, irrigação, derivação e regulação de cursos de água, combate a inundação e erosão (GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ, 1973) e, mais tarde, de aprovação de instalações ou ampliações de estabelecimentos industriais, as proferidas licenças; efetuar vistorias e constatar as infrações e autuar os agentes poluidores

(GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ, 1974), costumeiramente, era prejudicada pela quase ausência de estrutura compatível.

Essa frágil estrutura vinha encabeçada pelos delineamentos técnicos necessários para assumir o cargo de superintendente do órgão. Como foi colocado, “A superintendência da ARH será exercida por engenheiro civil servidor público estadual ou não, de reconhecida capacidade técnica e administrativa, nomeado pelo governador do Estado mediante indicação do Secretário de Viação e Obras Públicas” (GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ, 1973, p. 2). Desde já, podemos entender que existiu uma disparidade enorme entre o cargo de superintendente da ARH e a formação que o mesmo deveria ter. Ao colocarem que o órgão precisaria ser dirigido por um engenheiro civil, a suposição lógica para isso é de que um engenheiro civil é mais capacitado, ou ainda, mais entendido de recursos hídricos e de controle da poluição do que um engenheiro florestal, engenheiro hídrico, engenheiro químico, geógrafo, biólogo, hidrólogo ou qualquer outra profissão relacionada ao estudo da água.

De modo incisivo, outras passagens do mesmo Decreto que manifestam a subordinação da ARH à Secretaria de Viação e Obras Públicas podem facilmente serem encontradas. A título de exemplo, segue a seguinte passagem: “[...] advertências e multas serão aplicados pelo superintendente da ARH [...] a interdição da fonte poluidora será determinada pelo Secretário de Viação e Obras Públicas [...]” (GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ, 1974, p. 14). A implicação dessa frase denota que, em momentos de decisões que colocavam em risco a reprodução e a manutenção do desenvolvimento econômico do Estado do Paraná, os já escassos recursos de poder do órgão ambiental eram reduzidos ainda mais podendo chegar a patamares de figuração. Isso significa que as interferências na regulação ambiental por parte da indústria, em especial da Klabin-PR, estavam presentes em estâncias que transcendiam o órgão de Meio Ambiente, chegando à Secretaria de Viação e Obras Públicas. Dessa forma, em consideração a essas citações diretas, ficou claro o condicionamento do órgão ambiental à pasta de Aviação e Obras Públicas, situação que implicou em cenários como: enfraquecimento político do órgão; perda da autonomia; burocratização de procedimentos internos e aumento das pressões de outras instituições (ENTREVISTA 10, 14 fev. 2012).

Mesmo com a promulgação do Decreto 5.956 de 1978, que instituiu a área de Meio Ambiente dentro da ARH, transformando esta em Superintendência de Recursos Hídricos e Meio Ambiente – SUREHMA, o organograma institucional de meio ambiente

permaneceu vinculado à Secretaria de Viação e Obras Públicas, agora com o nome de Secretaria do Interior. Isso tende a confirmar que, durante toda a década de 1970, o agente de controle ambiental ficou submetido a interesses que não tinham vínculo algum com o meio ambiente. Aliás, por vezes, eram visíveis os interesses contraditórios que permeavam os objetivos da Secretaria de Interior e da ARH/SEREHMA. Apesar de ser plausível acompanharmos essa linha de pensamento, devemos salientar que as entrevistas não nos trouxeram elementos que comprovassem essa subordinação do órgão ambiental à Secretaria do Interior na década de 1970 (ENTREVISTA 10, 14 fev. 2012; ENTREVISTA 2, 7 nov. 2011). Dessa forma, mesmo que a submissão da ARH a interesses contrários não tenha acontecido factualmente, só a sua existência formal já denota que o órgão ambiental poderia ficar vulnerável a interesses que não seriam os seus, diminuindo, assim, o recurso de poder do mesmo.

Ainda na tentativa de elucidar a capacidade institucional do órgão ambiental paranaense no período focado, é de grande valia a análise das despesas do Governo do Estado do Paraná. Como demonstrou IPARDES (1980) as despesas com a área de recursos naturais foram bastante acanhadas. Nos períodos de 1963, 1970 e 1977, os investimentos do Estado nessa área variaram, respectivamente, entre 0,05; 0,08; e 1,88% do total das verbas repassadas para o que se denominava de níveis administrativos. O nível administrativo “Recursos Naturais” foi o nível com pior investimento estatal nos anos referidos, salientando a fraqueza política da área ambiental. A mesma fonte ainda nos traz uma subdivisão do nível administrativo de Recursos Naturais, qual seja: Recursos Hídricos; Proteção e Meio Ambiente; e Preservação de Recursos Naturais Renováveis. Dentro dessas subdivisões, o subitem Recursos Hídricos teve investimento de, respectivamente, 0; 0,01; e 0,37% dos gastos governamentais. Para o subitem Proteção e Meio Ambiente, as variações se deram na casa dos 0,01; 0; 1,51%. Por fim, na Preservação de Recursos Naturais Renováveis os investimentos foram 0,04; 0,07; 0%. É interessante observar que nos anos analisados sempre algum subitem ficou sem investimento estatal. Apesar de a SUREHMA (1979) relatar aumentos no repasse de verba do tesouro do Estado para o órgão ambiental entre os anos de 1975 a 1978, esse repasse costumeiramente representava “uma fina, quase imperceptível, fatia do gráfico de *pizza* dos gastos do Estado” (ENTREVISTA 10, 14 fev. 2012, p. 3).

Outra incapacidade registrada na ARH e posteriormente na SUREHMA foi com relação ao atendimento das demandas ambientais. A falta de estrutura física e humana percorreu toda a década de 1970 prejudicando as ações para o controle da poluição industrial.

Disposta em apenas três escritórios regionais, Curitiba, Londrina e Toledo, estando o último em fase de implementação, o órgão ambiental tinha a difícil missão de fiscalizar todas as regiões do Estado. Na regional de Londrina, por exemplo, a SUREHMA era responsável pela fiscalização ambiental de 184 municípios do total de 319 municípios que faziam parte do território paranaense. Para piorar, “mais da metade era a gente que cuidava [referindo-se aos municípios do Paraná], e praticamente eu era sozinho para cuidar de toda essa área. Depois é que passou a vir outro engenheiro, o engenheiro Clori” (ENTREVISTA 2, 7 nov. 2011, p. 1).

O corpo técnico funcional da SUREHMA, no final da década de 1970, chegou a alcançar um máximo de 160 pessoas (SECRETARIA DE ESTADO E INTERIOR, 1979), dentre os quais, pensando em um número relativamente alto, não mais de 10 possuíam formação superior ligada à área de meio ambiente. Para a entrevista 10, 14 fev. 2012, a pouca estrutura humana presente na ARH pode ter condicionado o modelo de atuação da autarquia naquele período. Complementarmente, a mesma entrevista assinalou a contratação de estagiários, em torno de 20, para ajudar nas tarefas diárias do órgão, o que sugeriu a pouca disponibilidade da Secretaria de Interior em promover concursos públicos apesar das aparentes necessidades, ou ainda, o pouco interesse populacional em trabalhar na autarquia na medida em que “a entidade não tinha nem cargos para serem ocupados, porque os salários eram baixíssimos [...] ninguém se interessava, naquela época, em ser superintendente da ARH [...] politicamente era muito irrelevante, financeiramente não interessava” (ENTREVISTA 10, 14 fev. 2012, p. 7).

O segundo ponto de análise do período, a relação entre os entes estudados na ótica do instrumento de comando e controle, inicia com a contextualização do aparato legal da política de regulação do Paraná. O número total aproximado de legislações e decretos ambientais criados na década de 1970 foi de quatorze (BORINELLI, 2011). Sobre esse total, se destacam duas legislações: a de nº 6.513/73 e a de nº 7.109/79. A primeira disserta sobre a proteção dos recursos hídricos contra agentes poluidores, enquanto que a segunda institui o Sistema de Proteção do Meio Ambiente contra agentes poluidores ou perturbadores. A quantidade de legislações criadas, para a maioria dos entrevistados, foi reflexo do aumento da preocupação com o meio ambiente, contudo um aumento frágil e permeado pelo descrédito. As entrevistas apontam que a estrutura legal da política ambiental do Paraná (ENTREVISTA 4, 21 dez. 2011; ENTREVISTA 1, 20 dez. 2011; ENTREVISTA 9, 12 dez. 2011) foi um entrave para a melhoria dos índices de proteção ambiental e de controle da poluição. Isso porque, mesmo com as legislações criadas, existia uma postura de pouca credibilidade para

com elas, muito devido à amplitude e contrassensos na sua construção conceitual, o que veio a acarretar a sua pouca aplicabilidade.

De modo adicional, a década de 1970 preconizou o início do instrumento político de comando e controle no Estado (SOUZA, 2000). Especialmente a partir da promulgação das duas Leis anteriormente descritas, de 1974 e 1979, foi que se difundiram os padrões de mensuração da carga poluidora em bacias hidrográficas e também as licenças ambientais de instalação e funcionamento no Estado do Paraná (JORNAL DE LONDRINA, 22/02/1979; ENTREVISTA 10, 14 fev. 2012). Diante disso, a ARH/SUREHMA passou a ser responsável por “autorizar a instalação, construção, ampliação, bem como a operação ou funcionamento das fontes de poluição definidas nesse regulamento”, além de “quantificar as cargas poluidoras e fixar os limites das cargas permissíveis por fontes” e “fiscalizar os lançamentos realizados por entidades públicas e privadas” (GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ, 1979b, p. 6; GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ, 1974, p. 10).

A política de comando e controle foi colocada à prova na Klabin-PR a partir da necessidade de expansão econômica do Estado do Paraná. Como atestou Cunha (1982), a redução da carga poluidora da papelreira era imprescindível devido à pretensão governamental de implementar novas indústrias a jusante de Telêmaco Borba, dentro da mesma bacia hidrográfica. Assim, para não sobrecarregar o rio Tibagi com uma carga de poluição excessiva, foi necessária a iniciativa de diálogo com a empresa. Dessa maneira, “a condição era necessária para manter o rio em sua classificação, ou seja, classe 2<sup>14</sup>, e possibilitar o lançamento de efluentes de novas indústrias, as quais poderão ser implementadas à jusante do lançamento da Klabin, sem comprometer a classificação do rio Tibagi” (CUNHA, 1982, p. 81).

Segundo a entrevista 10, 14 fev. 2012, os primeiros contatos entre a ARH e a Klabin-PR se deram no final de 1973. Inicialmente, esses contatos foram feitos no sentido de alertar a empresa para as poluições que ela vinha causando, assim como no sentido de cobrar a elaboração de um plano diretor que reduzisse os despejos de resíduos. Mesmo diante de um quadro de poluição avançado da Klabin-PR, durante a sua primeira década de existência, o

---

<sup>14</sup> Norma CONAMA (nº 8.468 de 1976) de classificação das Águas – Classe 1: águas destinadas ao abastecimento doméstico, sem tratamento prévio ou com simples desinfecção; Classe 2: águas destinadas ao abastecimento doméstico, após tratamento convencional, à irrigação de hortaliças ou plantas frutíferas e à recreação de contato primário (natação, esqui-aquático e mergulho); Classe 3: águas destinadas ao abastecimento doméstico, após tratamento convencional, à preservação de peixes em geral e de outros elementos da fauna e da flora e à dessedentação de animais; Classe 4: águas destinadas ao abastecimento doméstico, após tratamento avançado, ou à navegação, à harmonia paisagística, ao abastecimento industrial, à irrigação e a usos menos exigentes.

órgão não procurou autuar a indústria, mas dialogar em busca de melhorias da qualidade de seus efluentes e, conseqüentemente, da qualidade da bacia hidrográfica do rio Tibagi. Existiram, assim, sinais de atuação do órgão em forma de uma consultoria ambiental, em que os problemas ambientais da produção e as maneiras para resolvê-los eram sugeridos pela autarquia (ENTREVISTA 10, 14 fev. 2012; ENTREVISTA 2, 07 nov. 2011). Este quadro não foi exclusivo para a indústria papelreira de Telêmaco, mas foi o modelo de atuação da ARH e posteriormente da SUREHMA perante todas as indústrias do Estado.

Além do mais, a atuação do órgão ambiental para com a regulação da poluição hídrica se constituiu com foco na mudança de processos industriais das principais indústrias poluidoras. Assim, a preocupação com a modificação dos processos industriais ficou bastante clara na atuação dos fiscais da autarquia, sobretudo do agente Urivald Pawlowsky, Doutor em Engenharia Química pela Universidade do Estado de Nova York em 1968 e defensor de atuações na melhoria interna industrial em detrimento do uso de tecnologias fim de tubo ou “*end of pipe*”. Essa postura instituiu no órgão ambiental a perspectiva de futuro distante, visto que mudanças de procedimentos nas indústrias costumeiramente levavam em torno de 5 a 10 anos e, por consequência, colocou em segundo plano os autos de infração, sendo estes a última alternativa de controle da poluição. Assim, a ARH procura em seus primeiros anos “levantar a situação e dialogar com as empresas” (ENTREVISTA 10, 14 fev. 2012, p. 4).

Outra argumentação plausível a respeito da não resolubilidade dos problemas ambientais na Klabin-PR, nesse momento, também apareceu associada ao fato de “a gente, na época, não estava tão seguro de até quanto que poderia exigir, até quanto se tinha condições técnicas e tecnológicas de se atender certos padrões”. (ENTREVISTA 10, 14 fev. 2012, p. 9). Possivelmente, portanto, existia dentro da ARH/SUREHMA um sentimento de que seus conhecimentos não representavam fielmente o estado da arte em controle da poluição, visto que existia muita precaução da instituição, assim como muita dúvida a respeito de quão corretas eram suas ações de controle dessa poluição. Isso, por um lado, pode mostrar que o corpo funcional da ARH/SUREHMA tinha “pouca experiência [...] não tínhamos experiência do dia a dia em poluição ambiental” (ENTREVISTA 10, 14 fev. 2012, p. 10), por outro, pode manifestar um aumento da tolerância do órgão ambiental na possibilidade de postergar prazos estipulados para a melhora do controle de poluição industrial da papelreira, acarretando, dessa forma, uma preocupação secundária com as multas e infrações na indústria.



Obviamente a ideia central do controle da poluição não necessariamente deve passar pela emissão de multas ou auto de infração. É de conhecimento, entretanto, que a indústria Klabin-PR poluía na década de 1970 muito mais do que era permitido (vide 5.1.2), e essa poluição perpassou por toda a década de 1970. Mesmo com algumas melhorias no lançamento de efluentes, o total absoluto ainda era muito representativo e acima do permitido. Dessa forma, visto a possibilidade de emissão de autos de infração da autarquia ambiental, a pergunta a ser respondida é por que não se multou a indústria nessa primeira década de atuação? Por que a autarquia não foi necessariamente rigorosa com essa indústria, visto seu atual nível de poluição? Talvez uma das possíveis respostas esteja no fato de o órgão ambiental não apresentar capacidade institucional para entrar em conflito com o desenvolvimento econômico do Estado.

Como descrito nos parágrafos acima, o órgão ambiental nasceu com pouca autonomia, seus vínculos institucionais com a Secretaria de Interior não consentiam ao órgão a liberdade de embargo às indústrias altamente poluentes do período, ou seja, não permitiam que a autarquia resolvesse os problemas que pertenciam a sua alçada. Em consonância com essa situação, ainda encontramos agravantes que diminuem a base de recursos de poder da instituição, como é o caso do seu baixo número de funcionários durante toda a década de 1970, assim como os escassos recursos financeiros que representavam um repasse mínimo de verbas do Governo do Estado para a determinada pasta. Esse panorama nos mostra a vulnerabilidade político-institucional que permeou os primeiros anos de vida do órgão ambiental, quando suas atuações estavam pautadas no que Janicke (1992) chama de ações com o mínimo de exigências para somente institucionalizar a política ambiental. Este talvez seja o fato principal que o contexto nos permite inferir, reforçado ainda mais pelo fato de a autarquia trabalhar sem a certeza de qual seria o grau de exigência necessário para que as indústrias obedecessem ao aparato legal da determinada política. Assim, ao não ter certeza de até onde poderia exigir das indústrias, o órgão ambiental passa a exigir somente o mínimo com a intenção de institucionalizar a política, ou exigências de um “Estado Guarda Noturno” (GRAMSCI, 1991), na medida em que as obrigações estatais não podem ser contrárias às necessidades econômicas da sociedade.

Dessa forma, a nova trajetória da política de regulação ambiental no Estado do Paraná, ilustrada pela criação da ARH, foi concebida por ocasiões de fraqueza da capacidade institucional do órgão de meio ambiente no Estado. Assim, esse período apresentou relações de poder que, pela leitura exclusiva do órgão ambiental, mostra

antecipadamente a reprodução do desenvolvimento econômico desvinculado da proteção ambiental. Isso pode ter sido reflexo das ações de grupos políticos que buscaram vetar a autonomia da regulação ambiental em prol de decisões discriminatórias que favorecessem o processo de desenvolvimento industrial do Paraná (SKOCPOL, 1995 apud ROCHA, 2005; MARCH; OLSEN, 2008). Essas ações discriminatórias, que são frutos de um legado racional instituído pelo capitalismo antes mesmo da década de 1970, possibilitaram a manutenção e o prolongamento da conduta dominante de mercado visto que esta já se encontrava moldada em forma de instituição (THÉRET, 2003; HALL; TAYLOR, 2003).

### 5.1.2 KLABIN-PR: ENTRE POLUIÇÕES E RECURSOS DE PODER

Paralelamente ao contexto de fraqueza institucional da autarquia de meio ambiente, encontra-se a indústria Klabin-PR, maior fonte poluidora do Tibagi (JORNAL DE LONDRINA, 25/11/1978) e também do Estado (ENTREVISTA 10, 14 fev. 2012). A indústria, instalada à beira do rio Tibagi e de seu afluente o rio Harmonia, durante 40 anos (1940 – 1970) contribuiu para a poluição dessa bacia hidrográfica. Notas da SUREHMA (1979) mostram que em 1979 a bacia do rio Tibagi era a que mais sofria com a poluição industrial no Paraná, chegando a carga de poluição/dia a alcançar 91.000 quilos, o equivalente a uma cidade de 1 milhão e 600 mil habitantes. Nesse contexto de poluição, as indústrias que mais contribuía para o quadro eram os frigoríficos e, principalmente, as indústrias de papel e celulose. Entre os frigoríficos, o que deteve destaque foi o Frigorífico Tibagi de Jataizinho, e a indústria Klabin de Telêmaco Borba entre as indústrias de papel e celulose. De modo incisivo e mais grave, Cunha (1982) expõe que, até 1978, o índice de poluição da papelaria correspondia ao de uma cidade com 2 milhões e 500 mil habitantes, número equivalente a 76% da carga poluidora de todas as 14 indústrias de papel e celulose do Paraná. Em comparação simples, esses 2.5 milhões de habitantes eram o equivalente a, aproximadamente, 25% do total populacional do Estado, visto que o Paraná possuía nesse período 10 milhões e 500 mil habitantes (SUREHMA, 1979). Dessa forma, podemos inferir que a poluição hídrica da indústria era equivalente a ¼ da população paranaense, talvez por isso “abaixo da Klabin, seguindo no rio Tibagi, nós andávamos 10 a 15 km e ainda era possível de enxergar o rio coberto por uma grossa camada de espuma, com coloração marrom, coberto de lignina, fenol e com tudo que era produto tóxico [...] foi a maior poluição hídrica que vi na minha vida” (ENTREVISTA 10, 14 fev. 2012, p. 2).

De modo complementar, a poluição da papelreira de Telêmaco não se restringia aos recursos hídricos e seus lançamentos de carga orgânica no rio Tibagi. Outro problema bastante comum da indústria era o forte cheiro de mercaptana<sup>15</sup> que tomava conta da cidade de Telêmaco Borba, devido à queima de carvão e à falta de filtros de final de tubo. Tanto é que “Telêmaco fedia ovo podre” (ENTREVISTA 9, 12 dez. 2011, p. 4).

Cunha (1982) analisou a pasta de correspondência da Klabin-PR na ARH, mostrando que o primeiro contato formal feito pela autarquia ambiental foi no mês de novembro de 1973, nove meses após o decreto de sua criação. Este contato era para alertar a indústria da necessidade de redução da carga orgânica de seus efluentes industriais. Um mês após, a Klabin-PR responde que tomaria providências com relação à redução da poluição hídrica devido ao projeto de modernização e ampliação da fábrica. Em meados de 1974, esse projeto chegou à autarquia, que só voltou a fiscalizar a empresa em 1977. Nessa fiscalização, o corpo de fiscais constatou atraso no setor de recuperação de fibras e tratamento de efluentes da indústria, exigindo um projeto global da redução da carga poluidora, visto que os relatórios prometidos no projeto de 1974 eram submetidos à ARH com informações parciais da realidade presente. Novo acordo foi firmado e postergado para o ano de 1979, tendo como objetivo a redução da carga poluidora da papelreira para níveis equivalentes aos de uma cidade com 330 mil habitantes. A ilustração do trabalho de Cunha (1982) nos aproxima da compreensão de que a papelreira atuou, inicialmente, de maneira a postergar as primeiras exigências do órgão ambiental, tanto é que as principais reduções da carga orgânica se deram quase no virar da década de 1980, ou seja, sete anos após o primeiro contato. Além disso, é plausível o entendimento de que a Klabin-PR não apresentava todas as informações necessárias para o correto andamento das fiscalizações e posteriores cobranças, mostrando que a indústria atuou de forma a iludir a autarquia ambiental. A entrevista 10, 14 fev. 2012, ainda ressaltou a postergação de alguns prazos estipulados pela ARH devido a atrasos em obras de proteção ambiental, sempre acompanhada da justificativa do tamanho dessas obras.

O modelo de desenvolvimento da indústria papelreira em meados do século XX esteve remetido à compra desenfreada de terras para o plantio de reflorestamento e, conseqüentemente, ao seu uso na produção de celulose e papel. A Klabin-PR teve como referência esse modelo de preservação e ampliação constante de latifúndios ao redor de sua indústria, o que é denominado de “Distritos Florestais”, muito devido aos incentivos da

---

<sup>15</sup> Líquido inflamável. Sem coloração, odor forte de gambá, flutua e mistura lentamente com água. (SITE CETESB, 2012).

política florestal do Paraná, principalmente a partir de seus programas de estímulo ao reflorestamento de pinus e eucalipto (IPARDES, 1982). Ademais, os Distritos Florestais da microrregião de Ponta Grossa correspondiam ao total de 69% da produção de papel do Estado. Desse total, a papelreira representava, no período, 88% da produção da microrregional e 42% da produção do Paraná. Diante desse quadro de supremacia foi que se constituiu a cidade de Telêmaco Borba, cidade extremamente dependente da indústria a ponto de “sem a Klabin a cidade nem poderia existir” (ENTREVISTA 3, 01 dez. 2011, p. 7).

O brasão da cidade é outro marco histórico da dominação industrial da Klabin sobre o município. A principal atividade econômica da região foi representada, com destaque, por cinco pinhos dispostos na diagonal, o que faz menção a um reflorestamento. Esse brasão, criado na década de 1960 indicou que a cidade de Telêmaco já nasceu sobre o domínio político-econômico da indústria papelreira, portanto estereotipada na figura da indústria Klabin-PR, o que lhe rendeu o codinome de Cidade Papel.

Outro caso confirmador de que o domínio da Klabin-PR sobre a região proporcionava maior fôlego para a indústria continuar despejando resíduos sólidos no rio Tibagi esteve pautado na relação da indústria com a mídia. O primeiro e principal jornal da região de Telêmaco Borba, nesse período, era O Tibagi criado em 1948. A relação entre o jornal e a indústria era semelhante à relação de pai e filho, visto que o fundador do jornal foi Horácio Klabin, ocupante do cargo de diretor geral da indústria Klabin-PR. Talvez devesse relacionar tal fato à queixa de um cidadão paranaense: “enquanto a CELPA [indústria do ramo de papel e celulose] é justamente criticada pela poluição lançada no rio Tibagi, a Klabin destrói dois rios – Harmonia e Tibagi – e nem sequer fala-se ou ouve-se falar no assunto. Será porque é a Klabin que vende todo papel para a imprensa?” (CUNHA, 1982, p. 79).

Dessa maneira, todo o quadro de desenvolvimento econômico e social esteve durante a década de 1970 submetido às diretrizes impostas pela indústria. Da área total do município, por exemplo, entre 93 e 95% são propriedades da Klabin, sobretudo terras de reflorestamentos. Nos 5 a 7% restantes, que representam o tamanho da área urbana, ainda existem terrenos de propriedade da empresa. (SILVA, 2008; ENTREVISTA 6, 02 dez. 2011; ENTREVISTA 3, 01 dez. 2011). Não é de se estranhar, deste modo, a pouca representatividade de setores da economia que não estavam ligados ao setor industrial de processamento de madeira, como é o caso da agricultura. Este setor, em especial, foi bastante comentado nas entrevistas realizadas, talvez devido à emancipação de Imbaú, o único distrito que se dedicou à atividade agrícola e que trazia, na década de 1970, uma pequena

diversificação econômica para Telêmaco. O modelo extensivo que a Klabin-PR aplicou em Telêmaco Borba, onde “eu compro, compro, compro, compro, planto, planto, planto”, facilitou a concepção de “bolsões de pobreza na cidade de ex - agricultores”, prejudicando o desenvolvimento social e ambiental da cidade (ENTREVISTA 8, 21 dez. 2011, p. 10).

Além do controle econômico, a papelreira se dedicou a conquistar a dominação política do município. Esse controle político pôde ser visto claramente na histórica do poder executivo da cidade, principalmente das relações de ex-prefeitos. O primeiro prefeito da cidade, Péricles Pacheco da Silva (1964/1968), administrador de formação, exerceu por bastante tempo o cargo de superintendente da indústria antes de ocupar a prefeitura. Anos depois, já na década de 1980, o mesmo foi eleito Deputado Estadual. O segundo prefeito da cidade foi Euclides Marcolla (1969/1972), médico de formação, ocupou o cargo de chefia médica da indústria Klabin-PR, de 1963 até assumir o cargo de prefeito. O terceiro da lista foi Dizimar Ribas de Carvalho (1973/1976), advogado e radialista, que em 1963 assessorou a superintendência administrativa da papelreira e em 1967 foi nomeado chefe do departamento de recursos humanos da indústria. O quarto prefeito de Telêmaco Borba foi Carlos Hugo Wolf Von Graffen (1977/1982) que, apesar de não ter vínculo empregatício direto com a Klabin de Monte Alegre, trabalhava em uma prestadora de serviços da papelreira, e foi dessa forma que “a gente criou amizade e eles [referindo-se à indústria de papel e celulose] insistiram para que eu viesse para a Cidade Nova já que eu tinha bastante experiência [...] sempre foi uma relação de amizade, é por causa deles que eu estou hoje aqui” (ENTREVISTA 3, 01 dez. 2011, p. 1 e 4).

Não foi somente na prefeitura de Telêmaco Borba que a Klabin-PR tentou estender suas bases de poder político na década de 1970. Havia, na época, o auxílio eleitoral da indústria para o candidato a Deputado Estadual José Carlos Gomes de Carvalho, o “Carvalhinho”. “Para você ter uma ideia, a empresa trouxe ele, isso eu lembro claramente, no restaurante nosso, abriu publicamente ali, chamou a atenção de todo mundo no almoço, pois tem lá o sistema de som e falou: pessoal está aqui nosso futuro Deputado. Isso eu lembro bem. Na hora do almoço [...] foi pedir voto ali para nós com o apoio da Klabin” (ENTREVISTA 6, 02 dez. 2011, p. 6). Além disso, até 1980, quatro presidentes da república tiveram a oportunidade de conhecer e inaugurar alguma obra dentro das instalações industriais, mostrando a influência política nacionalmente articulada. Como explanou Cunha (1982), as diferentes posturas ideológicas do governo federal, entre os anos de 1940 e 1980, não impediram o privilégio concedido aos interesses econômicos nacionais. Devido a isso, em

1944, a fazenda Monte Alegre recebeu a visita de inspeção do Presidente da República Getúlio Vargas. Ele retornou em 1953 com o intuito de inaugurar a hidrelétrica de Mauá, que recebe o seu nome, e a escola Manoel Ribas. Em outra gestão presidencial, agora no ano de 1963, o discípulo político de Vargas, João Goulart, em visita às instalações da Klabin em Telêmaco Borba, inaugurou a máquina de papel número 6. João Baptista Figueiredo, no início de 1980, chega a Monte Alegre com a intenção de inaugurar as instalações fabris do Projeto IV, que propôs a ampliação do parque industrial e a instalação da máquina de papel número 7. (PREFEITURA DE TELEMACO BORBA, 2012).

Todo esse contexto econômico e político pode ter originado o que as entrevistas apontam como passividade crítica da população de Telêmaco Borba. Assim, denúncias do município para com a poluição que a Klabin-PR produzia eram:

Muito difícil, muito difícil, porque grande parte da população vive em função da Klabin. Eles tinham receio de fazer qualquer tipo de denúncia, a não serem os moradores ribeirinhos que tinham propriedades, que não dependiam diretamente, não tinham plantação com a Klabin, não tinham nenhum parente trabalhando na Klabin. Essas pessoas, sim, faziam reclamações. (ENTREVISTA 7, 21 nov. 2011, p. 7).

Não existia. Tanto é que nem o sindicato fazia. Muito raro se falava alguma coisa, por quê? Ah se eu falar mal da Klabin eu estou morto no ninho. É verdade isso, o capital pressionando o poder público, pressionando a comunidade. (ENTREVISTA 6, 02 dez. 2011, p. 12).

Essa passividade ajudou a sedimentar o domínio da Klabin sobre o município, aproximando esse domínio da figura de uma liderança local que definia as escolhas populacionais no que tange a assuntos como eleições; economia local; desenvolvimento social, poluição, meio ambiente, dentre outros. Dessa forma, o domínio da papeleira pôde ser entendido como tendo grande tendência para o “coronelismo” (ENTREVISTA 06, 02 nov. 2011, p. 3). Além do mais, esse possível coronelismo agiu de forma a enfraquecer o poder do órgão ambiental em estudo, visto que este raramente recebia reclamações sobre poluição na região, mesmo sendo uma das poluições mais graves do Estado. Isso ajudou a postergar os prazos de realização das obras de controle da poluição ambiental na indústria, principalmente no que tange à implementação de tecnologias ambientais e mudanças no processo produtivo. Conforme afirmou a entrevista 10, 14 fev. 2012, p. 8, “caso a gente tivesse ajuda da população local com certeza o trabalho ficaria mais fácil [...] isso não aconteceu”.

Dessa forma, portanto, fica evidenciado que a indústria Klabin-PR, até a década de 1970, trabalhou não apenas em prol de maior eficiência produtiva de seus processos

internos, mas também na atitude de potencializar suas funções empresariais ao articular orientações políticas em âmbito municipal, estadual e federal. Esse modelo seguido pela indústria auxiliou-a no controle e cooptação da cidade de Telêmaco, fazendo com que a comunidade se posicionasse de maneira omissa quanto à poluição ambiental gerada pela papelreira. Além disso, ao atuar no campo legislativo e executivo, a indústria manteve a base de reprodução de seus interesses dentro do Estado (BOSCHI; DINIZ; SANTOS; 2000) e convergiu para uma postura de “esquivaça” quanto a processos de internalização ambiental. Essa atitude da Klabin-PR pode ter sido o ponto de explicação que fez o órgão ambiental mais tolerante em relação às ações industriais de ocultar e postergar prazos estabelecidos para a redução de efluentes poluidores no rio Tibagi.

## 5.2. RELAÇÕES DE PODER (1981/1992)

O objetivo da seção 5.2.1 foi demonstrar que, mesmo diante de alguns avanços na política de regulação ambiental no Estado do Paraná, o órgão de meio ambiente não foi capaz, sozinho, de promover a redução nas poluições hídricas da indústria de papel e celulose Klabin-PR. Diante desse quadro, foi possível o uso da ideia “ouro de tolo<sup>16</sup>”. Para o alcance desse objetivo, foram trabalhados três pontos. O primeiro tratou de três marcos da política de regulação ambiental no Paraná, que fizeram alusão ao momento crítico (redemocratização) que possibilitou o início dessa nova seção e ao processo de desenvolvimento da política de regulação ambiental do Estado. O segundo ponto fez menção ao aumento da capacidade institucional do órgão de meio ambiente motivo que o fez ser reconhecido como o melhor órgão de meio ambiente do Brasil nos anos 1980. O terceiro ponto trabalhou com a maneira de atuação da SUREHMA frente aos problemas da Klabin-PR, tendo como eixo principal a descrição do Consórcio Intermunicipal para a Proteção Ambiental do Rio Tibagi – COPATI e a captação de água em Londrina. Com relação à seção 5.2.2, seu objetivo final foi demonstrar a continuidade das redes de relacionamentos que mantiveram a Klabin-PR detentora da hegemonia econômica e política da região de Telêmaco Borba. Para tanto, foram tratados, primeiramente, pontos a respeito da persistente poluição da papelreira, seguidos pelas omissões dos problemas ambientais nos discursos de seus

---

<sup>16</sup> A figura de linguagem “Ouro de Tolo” foi utilizada para definir algo que parece possível acontecer, mas não acontece. Uma ilusão.

funcionários e, por fim, pelo domínio econômico e político da indústria sobre o município de Telêmaco Borba e de alguns cargos políticos no Estado do Paraná durante o período.

No capítulo pretendemos demonstrar que a trajetória das relações de poder entre ambos os agentes analisados foi alterada somente a partir do momento em que os interesses de organizações públicas (Prefeitura Municipal de Londrina e Companhia de Saneamento do Paraná – SANEPAR), com maior legitimidade e poder para direcionar decisões políticas em favor da reprodução de seus próprios interesses, foram prejudicados pela degradação ambiental da Klabin-PR. Esse contexto elevou o poder de coerção do órgão de meio ambiente para patamares não antes alcançados. Isso revelou que a competência de atingir metas dentro da política de regulação de meio ambiente não depende, exclusivamente, do aumento da capacidade de recursos dos agentes ambientais, mas antes dos interesses que estão por trás das metas a serem atingidas pelo órgão ambiental. Quando esses interesses eram contrários, por exemplo, à reprodução e ao desenvolvimento da economia paranaense, foram negadas oportunidades políticas para o órgão de meio ambiente realizar seu trabalho de regulação, entretanto, quando o próprio desenvolvimento de um setor ou de uma entidade industrial atrapalhou o desenvolvimento da economia geral paranaense e/ou a legitimidade de alguns setores do Estado, aí sim, foram oferecidas oportunidades políticas para o órgão ambiental realizar sua atividade de coerção sobrepondo, dessa forma, o “poder ambiental” ao poder econômico. O período foi marcado ainda pela redemocratização do País e do Paraná, maior participação social nas decisões políticas, aumento da conscientização das causas ambientais e a ascensão no governo do Estado do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB.

### 5.2.1 Regulação Ambiental da Década de 1980: O “Ouro de Tolo” da Capacidade Institucional

O primeiro argumento desenvolvido para responder ao objetivo da seção foi delimitar três marcos da política de regulação ambiental do Paraná. O primeiro marco foi a regulamentação do seu licenciamento. Em 1981, através do decreto nº 6.938, ficou definido o Sistema de Licenciamento de Atividades Potencialmente Poluidoras – SLAP como um instrumento dessa política em nível nacional. Efetivamente, sua aplicação foi regularizada por meio do decreto nacional nº 8.835 do ano de 1983, quando toda atividade potencialmente degradadora do meio ambiente ficou submetida ao instrumento de licenciamento. Por um



lado, a emissão de licenças ambientais veio a aumentar a visibilidade do órgão ambiental visto que os empresários obrigatoriamente estavam submetidos ao aval da autarquia para o início ou a continuação de suas atividades industriais. Isso trouxe, pelo menos no Paraná, a aproximação entre diversas instituições públicas, caso da SUREHMA, Companhia Paranaense de Energia – COPEL, Banco do Estado do Paraná – BANESTADO e Secretaria de Estado e Finanças (ENTREVISTA 4, 21 dez. 2011; SUREHMA, 1990). Sem o licenciamento ambiental em mãos, os empreendedores não conseguiam ter acesso aos serviços de energia elétrica assim como não obtinham financiamento junto ao banco e tampouco inscrição na Coordenadoria da Receita para entrar em funcionamento. Assim, essas parcerias se tornaram instrumentos importantes para a preservação ambiental na medida em que ajudavam a coibir o descumprimento da legislação ambiental. Por outro lado, a necessidade de o órgão ambiental emitir licenças para todas as empresas fez aprofundar o sentimento de preocupação e de dever da autarquia com o desenvolvimento econômico do Estado. Tal preocupação era motivada pela submissão do desenvolvimento do setor às suas licenças, o que proporcionava problemas políticos para o órgão visto a rotineira necessidade em se frear o progresso econômico em prol da proteção ambiental. Este quadro de dualidades promovido após a instituição do SLAP também foi perceptível em outros Estados, por vez em maior intensidade, como Rio de Janeiro e Santa Catarina (CARVALHO, 1987; BORINELLI, 2007).

O segundo marco estabelecido no Estado foi a criação do Programa Estadual de Meio Ambiente – PEMA proposto pelo Governador José Richa – PMDB em 1984. Sua principal função foi propor a gestão ambiental do Paraná por meio das 16 bacias hidrográficas existentes, apresentando como motivo a possibilidade de atuação sistêmica sobre o meio ambiente tanto para controle quanto para aplicação de técnicas de estudo (O GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ, 1984; ENTREVISTA 4, 21 dez. 2011). Dessa maneira, o Governo apoiou a operacionalização do PEMA através do trabalho integrado de seis Secretarias: Agricultura, Educação, Interior, Planejamento, Saúde e Bem-Estar Social e Segurança Pública. Por exemplo, a “Secretaria da Educação abordando a educação ambiental e a Secretaria da Agricultura combatendo o uso indiscriminado de agrotóxicos, sedimentando as práticas conservacionistas e de manejo das curvas de níveis” (ENTREVISTA 1, 20 dez. 2011, p. 13; ENTREVISTA 2, 07 nov. 2011, p. 5). Isso proporcionou aos projetos de meio ambiente maior credibilidade e capacidade de execução, visto que o PEMA era uma ideia global que envolveu seis Secretarias de Estado possibilitando o trabalho integrado em prol de um projeto

de Governo: salvar o Paraná das degradações ambientais. (ENTREVISTA 2, 07 nov. 2011; ENTREVISTA 1, 20 dez. 2011).

Além da integração entre Secretarias de Estado, o PEMA potencializou a criação de comitês municipais, de bacia hidrográfica estaduais. Segundo seu regimento, o corpo formador do comitê Municipal, necessariamente, deveria ser constituído por forças “vivas da sociedade” como Prefeitura, Câmara de Vereadores, Associações Comerciais, Industriais, Rurais, Ambientais, Sindicatos, Clubes de Serviço, Associações Culturais e de Classes, Entidades Públicas Regionais, Associações de Bairros e outros movimentos organizados. (O GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ, 1984, p. 30). Isso mostrou a inserção da sociedade civil nas discussões sobre meio ambiente, confirmando, de certa forma, a necessária ajuda da comunidade para o mapeamento e o controle dos problemas ambientais existentes no Paraná. A partir do PEMA, “a estratégia que nós tínhamos era organizar a comunidade em associações [...] era você instrumentalizar a comunidade para exercer pressão” (ENTREVISTA 1, 20 dez. 2011, p. 7). Houve, ainda, a procura por sensibilizar o empresariado paranaense com o intuito de que ele aderisse às causas de proteção ambiental, trazendo “para a frente de luta a empresa privada, muitas vezes trancada em seus projetos particulares de expansão e preocupada exclusivamente com a lucratividade” (SUREHMA, 1990, p. 2). Para tanto, foi implementado no conselho de administração da SUREHMA um representante da Federação das Indústrias do Paraná – FIEP. Propositivamente, o escolhido era gestor de uma das indústrias que mais poluíam na região metropolitana de Curitiba. (ENTREVISTA 2, 07 dez. 2011).

A ideia de consórcios foi outra variante praticada na política ambiental a partir de meados dos anos 1980 (SUREHMA, 1990). O Consórcio Intermunicipal para a Proteção Ambiental do rio Tibagi – COPATI, constituído em 1989, detinha como objetivo reverter o quadro de degradação dos recursos naturais referentes à bacia do rio Tibagi por meio da união de diversos agentes sociais: SUREHMA, prefeituras, sociedade civil, indústrias, universidades. Assim, houve a possibilidade de reunir forças com a intenção de desenvolver projetos interdisciplinares e interinstitucionais apoiados pela opinião pública. Esse Consórcio será melhor abordado no final do capítulo.

Aproveitando a gestão participativa propostas pelo PEMA, a SUREHMA instituiu em seu modelo de funcionamento o “colegiado administrativo” que veio em substituição ao organograma verticalizado existente até então. Posto em ação no ano de 1986, esse novo modelo implicava em aumentar a faculdade de participação e de escolha dos

funcionários da SUREHMA, sobretudo aqueles que se apresentavam distantes da unidade-sede em Curitiba. Dessa forma:

Fizemos uma reestruturação interna [...] foi lá a gente reorganizar todas as caixinhas e cada caixinha a gente chamava de unidade, o pessoal da unidade fazia uma eleição para eleger o seu chefe, na verdade eles faziam uma lista tríplice. Agora de 40 ou 45 caixinhas eu vou te dizer que 2 ou 3 a gente não punha o mais votado, pois em geral o mais votado era o melhor cara que tinha. Então 4 ou 5 caixinhas formavam uma gerência, a gente fazia assim: os chefes de cada caixinha formavam um colegiado assim a gerência deixou de ser uma pessoa e passou a ser um colegiado e a secretaria executiva era rotativa dessa gerência. Cada secretário executivo de cada gerência tinha acento no conselho da SUREHMA (ENTREVISTA 4, 21 dez. 2011, p. 6).

A presença desse colegiado foi uma tentativa de democratizar o órgão ambiental, a partir do fortalecimento das unidades regionais. A busca pela participação de todos os escritórios da SUREHMA na elaboração de diretrizes funcionais do órgão foi, ainda, uma maneira de todos os fiscais aderirem às causas estabelecidas nas diretrizes, pois eles incorporavam o papel de agentes ativos da determinada diretriz e, portanto, não estavam seguindo ordens de superiores, senão o que eles mesmos estipularam. O resultado desse processo foi a institucionalização da coesão dentro do órgão, assim como o aumento da confiabilidade dos próprios funcionários na política ambiental do Estado. (ENTREVISTA 4, 21 dez. 2011).

Além dessa tentativa de desconcentração administrativa e aumento da participação social e institucional tanto para a elaboração quanto para a aplicação das políticas ambientais, o Estado passa a atuar em parceria com a Promotoria Pública definindo, dessa forma, o terceiro marco institucional do período. Essa parceria foi formulada sobre a égide da Lei Federal nº 7.347/1985 de Ação Civil Pública promulgada na gestão do Presidente José Sarney. A Lei permitiu que a Promotoria Pública interferisse nos casos de poluição e degradação do meio ambiente juntamente com o órgão ambiental buscando por responsabilizar os causadores dos determinados danos. Essa atuação conjunta proporcionou o crescimento e o respeito do órgão ambiental principalmente perante as indústrias poluidoras, passando o órgão a assinar termos de compromisso juntamente com a Promotoria Pública e as empresas poluidoras com intuito de demarcar um prazo exato para o encerramento e/ou redução da poluição industrial. Caso, na data pré-estabelecida, a indústria não cessasse sua poluição o órgão ambiental, encaminhava o dossiê da empresa para a Promotoria, deixando a cargo dela a responsabilidade em autuar ou embargar o ente poluidor. Diante disso:

o que acontecia era que existiam muitas empresas que estavam há anos e há décadas causando problemas e a SUREHMA era motivo de chacota para elas, motivo de chacota. Aí, então, quando entrou o poder público, aí a conversa mudou [...] Essa Lei foi o marco histórico no movimento ambiental e na ação governamental para o meio ambiental. Esse foi o marco histórico na minha concepção, porque a gente viveu muito essa questão de passar muita humilhação pelas empresas, aí com essa Lei a gente começou a dar o troco, porque se não funcionava a gente montava o dossiê da empresa e encaminhava para a promotoria pública, aí o promotor chamava eles lá para conversar: “Vem cá, como é que é?”. Aí houve um crescimento substancial, começou a se respeitar mais. (ENTREVISTA 1, 20 dez. 2011, p. 3).

Diante dessa relação entre a Promotoria Pública e o órgão ambiental, aquela passa a exercer a função policial dentro da política de meio ambiente do Paraná. Isso representa certo subsídio e respaldo legal para o órgão regulador paranaense, visto que em momentos nos quais era necessário andar na contramão do processo econômico-financeiro e do desenvolvimento industrial do Estado, a SUREHMA dividia a responsabilidade com uma instituição com maior poder coercitivo e legitimidade. Esse quadro transfere, parcialmente, a responsabilidade de fechamento de determinada indústria poluidora para a parceria SUREHMA/Promotoria Pública, deixando em segundo plano a opinião da Secretaria do Interior. Isso representou ganhos em autonomia para a instituição ambiental e, juntamente com o processo de licenciamento, descentralização e parcerias, trouxe fortalecimento para o trinômio licenciamento, fiscalização e autuação.

Esses três marcos institucionais para a política ambiental paranaense ilustraram a tentativa de inserir uma mentalidade mais democrática no órgão ambiental aludindo ao momento político vivenciado pelo Brasil. Permitiu indicar, além do mais, o modelo de estratégia adotado pela autarquia que, devido à escassez de recursos institucionais, humano e estrutural, fez alianças com a sociedade civil organizada, com outras Secretarias do Estado e com a Promotoria, o que concebeu maior representação política e potencializou os escassos recursos da organização.

Outros fatores indicaram o fortalecimento da política ambiental na década de 1980. Aqui se constituiu o segundo argumento que auxiliou na resposta ao objetivo da seção. No que tange, por exemplo, ao quadro de funcionários ativos na SUREHMA, foi perceptível um aumento quantitativo e qualitativo de servidores. Como apontou Andreoli (1992), a SUREHMA passou de 250 funcionários, no ano de 1983, para 332, em 1987, representando um aumento de 25% do corpo de fiscais em quatro anos. De modo complementar, essas contratações foram essenciais para o processo de descentralização das atividades de meio ambiente no Paraná, visto que a maioria das contratações feitas pela autarquia foi para

aprimorar os serviços dos escritórios regionais ajudando, principalmente, na ampliação da estrutura organizacional dos laboratórios de análises. (SUREHMA, 1990; ENTREVISTA 4, 21 dez. 2011).

Além disso, o Paraná se destacou no início da década de 1990 em termos de quantidade de pós-graduados dentro do órgão ambiental, valor que representou um montante de 107 pós-graduados: 2 doutores; 25 mestres e 80 especialistas. Em nível de comparação, a autarquia deteve um número absoluto de pós-graduados maior do que os Estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina juntos, perdendo em qualificação profissional somente para o Estado de São Paulo, detentor de 108 pós-graduados. No ano de 1988, a SUREHMA atingiu o auge em treinamentos fornecidos aos seus funcionários: um total de vinte e quatro. Dessa quantia, dezenove foram no país e cinco foram no exterior. Outros treinamentos no exterior ocorreram em 1986 e 1991 (ABEMA, 1993; ENTREVISTA 8, 21 dez. 2011). Esses dados corroboram os relatos averiguados nas entrevistas quando foi apontada a década de 1980 como o momento em que mais se investiu na capacitação do corpo técnico da autarquia. (ENTREVISTA 1, 20 dez. 2011; ENTREVISTA 4, 21 dez. 2011; ENTREVISTA 2, 07 nov. 2011; ENTREVISTA 9, 12 dez. 2011).

Outro destaque da SUREHMA, em cenário nacional, referiu-se à melhoria em sua estrutura física. Sua capacidade laboratorial era uma das maiores do país, perdendo em análises físico-químicas somente para a CETESB de São Paulo. Além do mais, os três laboratórios da autarquia paranaense estavam equipados para desenvolver análises de qualidade da água sem precedentes em termos nacionais: absorção atômica, referente à determinação de metais na água; sedimentometria, referente ao grau de erosão; hidrobiologia, parâmetros biológicos da água; cromatografia, alusivo a níveis agrotóxicos; bacteriologia, potabilidade da água para consumo doméstico; físico-química, análise de despejos industriais. A estrutura de transporte e de informatização do órgão paranaense foi outro ponto de destaque<sup>17</sup>. A frota de veículos, por exemplo, era uma das maiores do Brasil com um total de 271 veículos, entre carros, camionetes e caminhões. O número de microcomputadores estava na casa dos 30, sendo esse montante maior do que a soma dos micros dos órgãos ambientais de Santa Catarina e Rio Grande do Sul juntos. (ABEMA, 1993).

---

<sup>17</sup> Nessa parte, os dados expostos são relativos ao primeiro ano de atuação do Instituto Ambiental do Paraná – IAP. Portanto, quando tratamos do total da estrutura de transporte e da estrutura de informatização, estamos levando em consideração não somente os dados estruturais da SUREHMA, como também os dados do Instituto de Terras Cartografias e Florestas – ITCF, órgão que fundiu com a SUREHMA para a formação do IAP no ano de 1992.

Esses dados demonstraram que a SUREHMA vivia um processo de crescimento e estruturação ao longo da década de 1980. Muito dessa alavancagem institucional foi sustentada pelo convênio firmado, em 1987, com o grupo *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* – GTZ, entidade Federal Autônoma da Alemanha. Tal convênio teve prazo de vigência inicial de quatro anos, totalizando um montante de 16 milhões de dólares em equipamentos e treinamentos tanto para a estrutura da SUREHMA quanto para seu corpo de técnicos (ENTREVISTA 2, 07 nov. 2011). Esse dinheiro foi revertido em melhorias, ampliação e instalação de equipamentos nos três laboratórios da autarquia. Ainda houve a profissionalização de alguns técnicos ambientais com cursos no Brasil e na Alemanha, visitas em empresas europeias, principalmente do setor de papel e celulose e curtumes, além da permanência, por três anos, de técnicos europeus nas instalações da autarquia em Curitiba (SUREHMA, 1990; ENTREVISTA 10, 14 fev. 2012).

Diante desse quadro promissor, encontrado na SUREHMA, resultados passam a demonstrar a melhora na capacidade institucional do órgão. A criação da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente – ABEMA foi um exemplo disso. Surgida em 1985, no período de redemocratização do país, a associação teve como objetivo inicial fortalecer a representação dos Estados no debate nacional de meio ambiente (SITE ABEMA, 2012), sobretudo por inserções no Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA. A participação ativa da ABEMA no processo de consolidação da política ambiental teve grande influência dos técnicos de meio ambiente paranaenses, especialmente da cúpula de dirigentes. Tanto é verdade que seu primeiro presidente foi Cícero Blay Júnior – 1985/1986, na época Superintendente da SUREHMA, e o terceiro presidente da associação foi Cleverson Vitório Andreoli – 1987/1989, atuando também como Superintendente da autarquia no Paraná. A força que a ABEMA possuía nos seus primeiros anos de existência era tal que ela mesma chegou a auxiliar na estruturação do CONAMA, nos grupos de trabalhos que produziam as normatizações nacionais e, por fim, chegou a indicar, por intermédio de Cícero Blay Júnior, o nome do Superintendente da SEMA Federal que viria a substituir Paulo Nogueira Neto. (ENTREVISTA 4, 21 dez. 2011). Desse contexto, fica bastante claro que, em meados da década de 1980, os técnicos ambientais da SUREHMA detinham representatividade na arena nacional de meio ambiente, ficando a cargo desses técnicos contribuições importantes no processo de sedimentação da política nacional de meio ambiente.

Direcionada por uma boa gestão, a SUREHMA chega ao ápice de sua performance técnica quando recebe do Ministério da Agricultura, em 1989, o reconhecimento de melhor órgão ambiental do Brasil. Sob a gestão de Alberto Baccarim, o órgão ambiental recebeu, ainda no mesmo período, o título de órgão ambiental destaque do ano, concedido pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis no Encontro Nacional de Meio Ambiente em Minas Gerais. (SUREHMA, 1990). Em conformidade com esse quadro, as entrevistas convergem para a percepção de que as gestões dos superintendentes Cícero Blay Júnior, Cleverson Vitório Andreoli e Alberto Baccarim formam o período – 1983/1991 – no qual a autarquia ambiental esteve em melhores condições técnicas e estruturais para regular as atividades indústrias dentro do Estado. Assim, correlacionando com os estudos de Janicke (1992, 2005), existiu forte tendência em classificar esse momento como o de melhor capacidade institucional do órgão ambiental, tanto em níveis de quantidade e qualidade de funcionários quanto em capacidade de modernização estrutural.

O cenário da pasta ambiental, portanto, nos indica que a SUREHMA conseguiu alcançar uma maturidade institucional que a conduziu a patamares de destaque em âmbito nacional. Isso foi possível, levando em conta a leitura da capacidade do órgão, pela aproximação com outras instituições públicas, integração entre Secretarias de Estado, formulação de comitês, consórcios e convênios, além da prática de gestão participativa. Essas características tornaram-se marco na política de regulação ambiental do Paraná na década de 1980, muito devido ao momento de redemocratização do País entendido como uma ocasião crítica que consolidou determinadas características. Em que pese esse avanço da autarquia, o quadro global da gestão de meio ambiente continuava sofrível (ANDREOLI, 1992; JÚNIOR, 1992) devido, parcialmente, à dependência da trajetória institucional criada na década de 1970. O modelo de atuação da autarquia servindo de respaldo para o desenvolvimento econômico do Estado e a sua submissão administrativa à Secretaria do Interior constituíram o legado institucional transposto para a década de 1980. Assim, no momento de ruptura institucional, foram alcançadas novas características dentro do processo de regulação ambiental no Paraná, assim como foi perceptível a manutenção de alguns legados anteriores a essa ruptura. Isso nos permitiu inferir que, mesmo diante de melhoras em seu quadro organizacional, a SUREHMA manteve-se presa a circunstâncias passadas que impossibilitaram alterações mais eficazes no trato com o meio ambiente, como o ocorrido no caso da Klabin-PR. Assim, a distribuição dos interesses institucionais (MARCH; OLSEN,

2008) dentro da política de Estado paranaense novamente esteve direcionada, em primeiro plano, para o desenvolvimento da economia.

Por toda a década de 1980, o relacionamento entre a SUREHMA e a Klabin-PR se desenvolveu nas feições da década de 1970, sendo este o terceiro ponto de discussão desta seção. Embora o órgão ambiental passasse a adotar características que potencializaram sua capacidade institucional, o fato foi que a autarquia cobrava melhoras nos padrões dos efluentes líquidos despejados no rio Tibagi, mas era atendida, costumeiramente, de maneira parcial e morosa. A constatação dessa morosidade surge em 1986 através da apuração de que “a Klabin vinha lançando diretamente no rio Tibagi águas das suas caldeiras sem qualquer tratamento, e no rio Harmonia – que desemboca no Tibagi – águas com vários tipos de agentes químicos de outros setores da produção” (FOLHA DE LONDRINA, 16/04/1986). Ainda podemos verificar que “as três principais fontes poluidoras do Tibagi foram: Ponta Grossa e suas indústrias de óleo e frigorífico; Telêmaco Borba e a indústria Klabin; e a própria SANEPAR” (FOLHA DE LONDRINA, 13/03/1991). A partir desses relatos, percebeu-se que o órgão ambiental não conseguiu anular, no período de quase vinte anos (1973/1992), os despejos industriais da Klabin-PR, restringindo-se a tratar parcialmente do problema.

Ainda que para o trato parcial, a relação órgão ambiental e indústria papeleira foi constituída sobre a seguinte estratégia:

Para você ter uma ideia, eu ia numa indústria e a gente mostrava para o empresário quanto que ele tava jogando no lixo. Na verdade ele tava jogando no rio aquele efluente com sangue, com gordura, com estrume, com soro de leite, e a gente fazia a conta para ele, no papel, de quanto ele tava jogando fora, visto que era um material que ele poderia aproveitar. (ENTREVISTA 2, 07 nov. 2011, p. 4).

Essa fala ilustrou que a abordagem da SUREHMA junto às indústrias poluidoras continuou apresentando características próximas a de uma consultoria, em que o trabalho de analisar as metodologias industriais, a educação ambiental, as indicações de melhoramento processual para tornar rentável para a indústria o controle da poluição faziam parte do contexto paranaense e de outros Estados (CARVALHO, 1987; BORINELLI, 2007). Sem embargo, proliferou a ideia de que na proteção do meio ambiente não era cabível a constituição do estereótipo: mocinho, ao tratar do órgão ambiental, e bandido, ao relatar as indústrias (ENTREVISTA 2, 07 nov. 2011), embora fossem vistos aumentos nas emissões de autos de infração (ABEMA, 1993). Assim a implicação dessa relação sugeriu a manutenção do relacionamento SUREHMA/Klabin existente na década de 1970 no qual a busca por melhorias nos processos industriais permaneceu sendo o carro chefe da autarquia, em



detrimento da rígida aplicabilidade da legislação de controle da poluição. Através disso, foi possível produzir certos avanços na qualidade dos efluentes industriais da Klabin-PR, apesar de a indústria continuar sendo responsável por mais de 50% de toda a poluição do rio Tibagi. (FOLHA DE LONDRINA, 31/10/1991).

Outra característica da relação entre as organizações analisadas foi a iniciativa de organizar a sociedade civil instrumentalizando-a para exercer pressões sobre os agentes poluidores. O caso que marcou o período foi o Consórcio Intermunicipal para a Proteção Ambiental do Rio Tibagi – COPATI, fundado pela SUREHMA. Criado em 1989 foi o primeiro consórcio intermunicipal de bacia hidrográfica do Brasil. Em sua primeira fase de atividades, o COPATI promoveu estudos sobre os aspectos econômicos, físicos e biológicos, assim como estudos dos principais problemas ambientais que degradavam a bacia do Tibagi e todo o seu ecossistema. Faziam parte das atividades do consórcio educação ambiental nas escolas e empresas, recomposição de matas ciliares, repovoamento do rio com peixes, prevenção à caça e pesca predatória e gerenciamento de resíduos sólidos urbanos. (SITE COPATI, 2012). Toda essa gama de atividades foi desenvolvida em parceria com as Secretarias da Saúde, Agricultura, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, prefeituras, Universidade Estadual de Londrina – UEL e Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG.

O projeto inicial do consórcio era para cinco anos, tendo como financiadores principais a Klabin-PR, a Universidade Estadual de Londrina e as prefeituras municipais. A Universidade introduziu um montante de 1 milhão de dólares em pesquisa, laboratório, produtos químicos e pessoal. As prefeituras ficaram com o cargo de angariar 120 mil dólares. Já a papelreira disponibilizou forçosamente outro milhão de dólares fechando, assim, o projeto inicial do COPATI dentro do orçamento de 2 milhões e 120 mil dólares (FOLHA DE LONDRINA, 22/09/1989). A participação da papelreira de Telêmaco como uma das maiores financiadoras desse consórcio foi devido, sobretudo, à multa que a mesma recebeu da SUREHMA no ano de 1988 por sua persistente poluição na bacia do Tibagi. Assim a concretização do consórcio veio em meio ao pagamento da multa:

[...] eu não queria o dinheiro da multa da Klabin, mas eu queria o compromisso da Klabin para que ela implementasse um sistema que realmente acabasse com a sua poluição e que ela assumisse também seu compromisso social de vinte anos que ela tava degradando o rio, que ela, portanto, ajudasse a recuperar a qualidade desse rio (ENTREVISTA 2, 07 nov. 2011, p. 6).

A contextualização que se apresentava nos bastidores do COPATI era representada pela captação de água de Londrina, pelos movimentos sociais, pela poluição

industrial da Klabin-PR e pelo modelo de parcerias constituído pela SUREHMA. Muito desse contexto já foi aprofundado em outros trabalhos inclusive de maneira mais densa (vide AMANTHEA, 2004).

O abastecimento de água da cidade de Londrina foi um debate iniciado na década de 1970 devido à perspectiva de expansão da cidade. (SITE AQUÍFERO GUARANI, 2012). Com a SANEPAR assumindo, em 1973, o abastecimento de água de Londrina toma corpo o projeto de fornecimento por meio da captação de água do rio Tibagi. Alternativas de captação eram através do Aquífero Guarani e de ribeirões que cercavam a cidade. A vontade da SANEPAR de colocar em prática esse plano faz com que, em 1979, depois de resultados negativos na perfuração e na qualidade da água do aquífero e dos ribeirões, a SANEPAR decidisse pelo rio Tibagi. Esta decisão foi entendida como uma decisão autoritária e sustentada por interesses que não faziam parte da esfera técnica nem social. Mediante essas suspeitas, os movimentos sociais em Londrina iniciaram contestações contra a escolha do abastecimento da cidade através do Tibagi. Esses movimentos foram encabeçados pelas seguintes entidades: Sindicato dos Engenheiros de Londrina – SENGE/LD, Associação Paranaense de Proteção e Melhoria do Meio Ambiente – APPEMA e Pró-Água, movimento popular suprapartidário formado por mais de quarenta entidades de Londrina e Cambé. Os argumentos contrários à captação de água do rio Tibagi eram, especialmente, exclusão das empreiteiras locais na participação das obras do projeto; descumprimento de compromissos de captação assumidos por parte do Governo Estadual, excluindo alternativas viáveis; altos custos em captar água do rio Tibagi e o descaso do Governo em relação aos índices de poluição hídrica encontrados no rio. (AMANTHEA, 2004).

Em meio a debates e posicionamentos contraditórios sobre a forma de abastecimento de água na cidade, o Governo, representado pela SANEPAR e pelo município de Londrina, inicia as obras do Sistema de Captação Tibagi em 1987. De tal modo, essas duas instituições públicas procuraram dar legitimidade política e social a decisão anteriormente tomada por meio de arrocho fiscalizatório na indústria de papel e celulose de Telêmaco, na medida, que uma comissão composta do Prefeito londrinense e de alguns Deputados foi a Telêmaco reclamar da poluição e conseqüentes mortandades de peixes na referida bacia. (ENTREVISTA 3, 01 dez. 2011). O fato foi que a SUREHMA se beneficiou dessa decisão pela despoluição do Tibagi. Diante disso, pareceu pertinente alegar que a cidade de Londrina e a SANEPAR passaram a ser um agente de repressão à poluição industrial da Klabin, firmando-se, ao lado da SUREHMA, em favor de ações que despoluíssem a bacia do Tibagi.

Assim, o momento foi representado pelo choque de forças das instituições: Município de Londrina e SANEPAR, por um lado, e indústria de Papel e Celulose Klabin-PR, por outro. Dessa forma, a papelreira se vê diante de uma instituição pública com representação e poder muito superior ao encontrado na autarquia de meio ambiente. Além do mais, os argumentos de grandiosidade da indústria, que foram usados como respaldo para as morosas adaptações às exigências ambientais, encontraram-se represados pelo peso econômico da cidade de Londrina com uma população de quase 400 mil habitantes. O que realmente foi revelador para essa dissertação, portanto, foi o fato de que após o município de Londrina e a SANEPAR decidirem pelo uso da água do Tibagi, foram percebidas melhoras consistentes na regulamentação ambiental da papelreira, de tal forma que a mesma chegou a receber a maior multa de sua história e passou a ser obrigada a participar e financiar o COPATI<sup>18</sup>. Além disso, avanços mais consistentes são percebidos na qualidade de seus efluentes líquidos, assim como nos procedimentos ambientais implementados pela indústria.

Em síntese, os acontecimentos demonstrados direcionaram esse capítulo para o seguinte entendimento: a SUREHMA, durante toda a década de 1980, passou por um processo de estruturação e aumento da capacidade institucional quando se compara com os dez anos anteriores. Essa melhora de sua capacidade institucional trouxe avanços no quadro de redução da poluição industrial do Paraná, inclusive no que tange à Klabin-PR. Estratégias como atuar em forma de consultoria ambiental juntamente com o foco na mudança de processos industriais conseguiram, de modo consistente e coeso, maior aceitação dos empresários às causas ambientais. A estrutura de licenciamento, o processo de associativismo estimulado pelo PEMA, juntamente com o auxílio da Promotoria Pública, tornaram-se os novos potencializadores da política ambiental do Paraná. Todo esse quadro, entretanto, não foi capaz de produzir reduções substanciais no efluente da indústria papelreira. Foram notórios, principalmente através da hemerografia, que a poluição da Klabin-PR não foi reduzida a padrões legais mesmo com toda a melhoria no quadro da autarquia pública. Seu poder institucional não se igualou ao poder econômico e à representatividade da papelreira dentro do Paraná. Nesse caso, a divisão entre desenvolvimento econômico/financeiro e proteção ambiental pendeu para aquele, pois a proteção do meio ambiente, com fim em si

---

<sup>18</sup> Os dados hemerográficos apontam para a perspectiva de que a Klabin-PR financiou o COPATI com o intuito de potencializar suas ações de sustentabilidade (FOLHA DE LONDRINA, 07/06/1989; FOLHA DE LONDRINA, 22/09/1989). Determinadas notícias não estiveram vinculadas ao financiamento como forma de pagamento de multa recebida. Dessa forma, a imagem da organização, quanto ao financiamento, esteve vinculada a de uma empresa moderna e atuante nas questões ambientais.

mesma, não foi a argumentação necessária para estancar a produção de efluentes da Klabin-PR.

Foi no momento em que a poluição hídrica da papelreira afetou a cidade de Londrina e os interesses da SANEPAR, que consistentes avanços na preocupação ambiental passaram a fazer parte do contexto da indústria. Isso demonstrou que os efluentes da papelreira passaram a prejudicar não só o rio Tibagi, mas, sobretudo, instituições que se encontravam legitimadas e configuradas para direcionar decisões políticas em favor da reprodução de seus próprios interesses (THELEN, 2002). A partir de então, “em um espaço curto de tempo, no máximo 10 a 15 anos, foi que ela [falando da Klabin-PR] investiu pesadamente na área ambiental” (ENTREVISTA 6, 02 dez. 2011, p. 10). Vale destacar que o período de hegemonia do poder público permaneceu presente somente enquanto seus interesses precisavam ser legitimados, ou seja, até conseguir a instalação da captação de água em Londrina. Após isso, as relações de poder voltaram ao favorecimento das preferências empresariais<sup>19</sup>.

### 5.2.2 Klabin-PR: Continuidade de uma Poluição Amparada Pela Capacidade de Impor seus Interesses

A década de 1980 foi representada pela continuidade da poluição hídrica no rio Tibagi oriunda do processo produtivo da indústria Klabin-PR. Este é o primeiro ponto de discussão. Apesar de alguns avanços em termos de redução da quantidade geral dos efluentes, a indústria continuou sendo o maior centro poluidor da bacia em todo esse período. Devido a esse fato e também porque o abastecimento de água da região de Londrina era feito através do mesmo rio, houve um aumento de notícias relacionadas ao quadro de poluição da Klabin-PR. Tanto é que, no início da década, o Administrador Regional da SUREHMA em Londrina, Alberto Baccarim, relata que, de 67 indústrias que poluíam o rio Tibagi, 70% já estavam com seus equipamentos de tratamento instalados, resultando em um decréscimo de 74% da

---

<sup>19</sup> A Klabin-PR também procurou amenizar seus danos ambientais com a finalidade de inserir seus produtos no mercado externo. O II Plano Nacional de Papel e Celulose – PNPC incentivou a papelreira a aumentar sua capacidade produtiva, a melhorar os controles do processo, a utilizar de estratégias de verticalização da indústria e de concentração de mercado e a aumentar sua competitividade. (LOPES, 1998). Apesar dessa pesquisa não ter encontrado dados sobre exportação da indústria de Telêmaco no período tratado, a visão geral do setor retratou que as exportações de celulose e papel se encontravam na casa dos 543 milhões de dólares, multiplicando-se em duas vezes e meia após o décimo ano, dado que corroborou o impulsionamento das exportações do setor. (SITE IPEA, 2011). As entrevistas também apontam as exportações como fator motivador de investimentos na área de meio ambiente.

poluição industrial na bacia. Dos 26% restantes, a papelreira foi apontada como responsável por 76%. De maneira complementar, a mesma notícia afirmou que a Klabin-PR era responsável por 50% de toda a poluição do Tibagi, mesmo após a implementação parcial de equipamentos que tratavam seus efluentes. Essa carga poluidora era equivalente ao esgoto *in natura* de 694.500 pessoas. Mediante a postergação de melhorias substanciais de seus efluentes, Cícero Blay Júnior, Superintendente da SUREHMA na época, afirmava que a papelreira precisava assumir ou manifestar a intenção de atingir a meta preconizada. (FOLHA DE LONDRINA, 21/08/1983).

Em outra notícia, datada do mesmo ano, foi relatado que, além de promover a poluição do Tibagi, a indústria produzia danos à fauna da região devido a um sistema de comportas que impedia a piracema, tendo em vista a falta de escadas para a subida dos peixes. As duas miniusinas, que a Klabin-PR manteve dentro dos 72 km em que suas terras fazem divisa com o rio, foram as grandes responsáveis pelo problema. (FOLHA DE LONDRINA, 19/06/1983). O mau cheiro dentro da cidade foi outro problema que se estendeu por esse período. Ocasionalmente pela queima de carvão, o odor de ovo podre persistiu sem causar maiores reivindicações sociais (ENTREVISTA 9, 12 dez. 2011).

Despontando como uma indústria que não cumpria os prazos de redução da poluição exigidos pelo órgão ambiental, a papelreira de Telêmaco foi novamente notícia. Sua degradação ainda continuava sendo registrada mesmo depois de dois anos da reportagem de 1983. A Klabin era responsável pelo derramamento de 37,5 toneladas/dias de poluição industrial de um total de 43,5 encontrados na bacia do Tibagi. (FOLHA DE LONDRINA, 24/03/1985). Ainda foram encontradas fontes hemerográficas datadas do final da década de 1980 e início dos anos 1990 que apontavam a Klabin-PR como a principal instituição responsável pela degradação do Tibagi (FOLHA DE LONDRINA, 07/06/1989; FOLHA DE LONDRINA, 22/09/1989; FOLHA DE LONDRINA, 31/10/1991). Além do mais, toda essa poluição retratada pelos jornais foi unanimemente destacada nas entrevistas que ainda forneceram informações complementares como no caso de os efluentes da papelreira serem despejados na bacia hídrica com temperaturas que excediam a casa dos 90 °C (ENTREVISTA 10, 14 fev. 2012). As notícias de jornais e as entrevistas, deste modo, convergem para a permanência de alto teor de poluição da bacia do Tibagi advinda do processo produtivo da indústria durante toda a década de 1980.

O segundo ponto de arguição corresponde ao discurso amenizador e às tentativas de omissão de problemas ambientais causados pela papelreira. A poluição causada

pela indústria foi sempre deslocada para níveis irrelevantes quando relatada pelos técnicos da organização. Exemplo claro de tal feito esteve exposto quando a papelreira, através de Ricardo Coraiola, engenheiro de pesquisa e controle de qualidade da indústria, afirmou que houve consideráveis reduções na quantidade de poluição lançada diariamente no rio Tibagi e que os poluentes que continuavam sendo exalados no rio se dissipavam dentro de um percurso de 40 km, ou seja, quando eles ainda seguiam dentro de suas terras. Além do mais, Coraiola relatou a preocupação da indústria na manutenção de um “santuário ecológico no meio da fazenda Monte Alegre” com 172 mil hectares de matas preservadas. (FOLHA DE LONDRINA, 21/08/1983, p. 6). Dessa forma, o mesmo pretendeu demonstrar que não era a intenção da Klabin-PR poluir o Tibagi, mesmo porque o principal prejudicado seria a própria indústria visto que suas terras fazem longa divisa com o rio. Dois pontos são importantes na discussão. Primeiro, a Klabin-PR despejava seus efluentes a jusante do local onde ela capta água para seu processo produtivo, não havendo relação, dessa forma, entre a quantidade de efluentes derramados e a qualidade de sua produção. Depois, a indústria tendia a desconsiderar a relação entre a comunidade daquela região e o rio Tibagi na medida em que propunha, de maneira equivocada, que pelo fato de a poluição do Tibagi estar dentro de suas terras não prejudicaria a mais ninguém que não a ela própria.

Outro ponto interessante na réplica ao noticiário de jornal foi a indústria utilizar seu parque ecológico como forma de amenizar as cobranças pela sua poluição hídrica. Obviamente a existência de um grande parque ecológico dentro de suas terras é plausível de respeito e de admiração, entretanto não poderia ser utilizado como forma de amenizar problemas ambientais que a indústria vinha causando, uma vez que uma boa prática não representa créditos para a manutenção prolongada de agressão ao meio ambiente. Além disso, devemos lembrar que a sustentação de um parque ecológico dentro de sua propriedade se deu, em grande parte, pelo fato de o processo de produção do papel se tornar mais eficiente a partir do uso de eucaliptos e pinus em detrimento de araucárias. Enquanto se tinha a araucária como a principal matéria prima do papel, foi visível a grande devastação florestal ocorrida na região dos campos gerais do Paraná (FERNANDES, 1974). De modo complementar, dados da devastação florestal no Estado mostram que, no início da década de 1940 (data aproximada de abertura das atividades da Klabin-PR), o Paraná possuía a cobertura florestal equivalente a 64% de seu território, baixando para 5% no final da década de 1980 (IPARDES, 1982).

Da mesma maneira, a papelreira manteve um discurso ecológico dentro da década de 1980 que não representava o que realmente vinha desenvolvendo. Esse discurso é

fruto da mudança do contexto industrial da papelreira, onde existiu a necessidade da mesma legitimar ações ambientais como forma de aceitação dos seus produtos no mercado internacional. Em meio ao lançamento do consórcio COPATI, em 1989, Pedro Franco Piva, então presidente do Conselho de Administração da indústria, afirmou que financiar o consórcio “fazia parte da filosofia da empresa que sempre teve como meta a convivência equilibrada com a natureza” e que “sempre fomos atacados e tomamos consciência de que o importante não é só fazer, mas dar publicidade ao que se faz” (FOLHA DE LONDRINA, 22/09/1989, p. 4). Vale lembrar que a Klabin-PR alocou recursos no COPATI como um ato de liquidar a multa que a indústria levava da SUREHMA um ano antes do lançamento do consórcio. Assim, existiu uma distância considerável entre a filosofia da empresa e a coerção para o repasse de verbas à recuperação do meio ambiente.

Em meio às tentativas de construir um quadro mais ameno da realidade de seus impactos ambientais, a papelreira passou a omitir informações aos fiscais da SUREHMA. A estratégia da indústria era fingir um ambiente sem nenhum tipo de problema, onde equipamentos e processos ambientais funcionavam de maneira correta e a poluição no Tibagi não era decorrente de sua produção:

No princípio (final da década de 1980) eu notei bastante receio da equipe da Klabin, inclusive o superintendente na época, era um período de muita mentira. A gente chegava lá para fazer a fiscalização e o pessoal estava na defensiva, e tava na defensiva e tava na defensiva e a gente tentando romper essa barreira. Se houvesse uma forma de trabalhar com a equipe de lá de uma forma coesa, sem fugir cada um de sua responsabilidade fica muito melhor, falando ó: aconteceu um problema assim, assim, assado. O que foi? Olha rompeu uma tubulação, ou teve um problema, passou um tanque e caiu lá. Se houvesse esse tipo de diálogo a gente poderia trabalhar mais a vontade, mas havia muita mentira e eu não sei se era por conta dos donos da Klabin ou se por conta do gerente geral de lá. (ENTREVISTA 7, 21 nov. 2011, p. 6).

Ao mesmo tempo em que tentou ludibriar a opinião pública e os fiscais da autarquia ambiental, a papelreira manteve nesse período um forte domínio econômico/financeiro e político sobre o município de Telêmaco Borba. Terceiro ponto de discussão do subitem. A título de exemplo temos a implementação de um parque industrial que trouxe aproximadamente noventa novos estabelecimentos empresariais, assim como quase três mil novos empregos para a cidade. Essas empresas tinham como centro de negócio a indústria Klabin-PR, posto que a soma maior era do setor de beneficiamento de madeira, o que proporcionou um grande comércio e também a dependência dessas novas empresas à indústria-mãe, Klabin (ENTREVISTA 3, 01 dez. 2011). Os ramos que se destacavam no

parque industrial eram: madeireiras, molduras, móveis, tubetes de papel, aproveitamento de celulose, cola para papel, *pallets*, substrato de casca de madeira e indústrias de reaproveitamento de resíduos de madeira (SITE PREFEITURA DE TELEMACO BORBA, 2012). Cabe lembrar que o próprio Carlos Hugo Wolff Von Graffen, ex-prefeito da cidade por quatro mandatos e instituidor do parque industrial, era e ainda é dono de uma das madeireiras da região dos campos gerais. (ENTREVISTA 3, 01 dez. 2011).

Dessa exposição foi possível retirar duas ideias principais. A primeira esteve relacionada ao aumento da dependência econômica e financeira de Telêmaco Borba com a organização. Na busca por diversificar os setores de negócios da cidade, o parque industrial trouxe a ramificação e a sedimentação dos laços de domínio, já antes bastante visíveis, da papelreira. Ocorreu que a Klabin-PR passou não só a dominar o ramo industrial da cidade através de sua produção própria, mas também por meio do fornecimento de matéria prima ao parque de indústrias de Telêmaco. Dessa forma, o ato imaginado de diversificação industrial da cidade veio, em verdade, fortalecer ainda mais os laços de poder da indústria na região (ENTREVISTA 6, 02 dez. 2011; ENTREVISTA 5, 02 dez. 2011). Isso sugere um quadro onde não só o equilíbrio das contas públicas municipais esteve subordinado a vontade industrial da papelreira, mas também toda uma cadeia empresarial em formação.

A segunda implicação desse contexto foi o fato de o próprio prefeito da cidade, articulador do parque industrial, ter sob suas posses uma indústria madeireira na região de Telêmaco. Essa informação pode nos levar ao entendimento de que as finanças pessoais do prefeito estavam dependentes da boa vontade da indústria em fornecer a matéria prima necessária. Assim, não fica distante o pensamento de que a institucionalização das ações da papelreira era facilitada pelo apoio político do prefeito em troca do fornecimento regular de madeira. Essa linha de raciocínio não foi abordada nas entrevistas, entretanto algumas falas do prefeito mostram claramente uma aproximação entre ele e a Klabin:

Tudo tranquilo sempre foi uma relação de amizade, é por causa deles que eu estou hoje aqui [...] A Klabin nunca nega, a Klabin é muito acessiva, ela ajuda sempre, mas não é uma obrigação, digamos assim, oficial. [...] Eu pedia à Klabin e ela me fornecia máquinas sem qualquer custo, a gente tinha que respeitar, ela também ajudava quando era preciso, não tem dúvida nenhuma. (ENTREVISTA 3, 01 dez. 2011, p. 9, 11 e 12).

Assim foi possível inferir a possibilidade da ocorrência de troca de favores entre ambos os interessados, podendo, inclusive, ser estendida para o negligenciamento de Telêmaco com os problemas ambientais ocorridos no Tibagi. Para a literatura, esse contexto



tende a ser construído com a intenção de aumentar a capacidade de articulações que potencialize os interesses industriais (CARDOSO, 1977). Como o interesse da Klabin-PR é o crescimento da produção de papel, a neutralidade de Telêmaco em relação à poluição causada por seu processo produtivo foi entendida como uma não ação potencializadora dos negócios da indústria. Assim, a provável cumplicidade entre esses dois agentes se resume na seguinte fala: “Não, absolutamente não [...] pelo menos nos meus mandatos eu também nem permitia qualquer manifestação [contra a poluição da Klabin] porque isso seria uma afronta, não podia se permitir de forma nenhuma”. (ENTREVISTA 3, 01 dez. 2011, p. 11).

Dentro do período tratado, a indústria fortaleceu seu processo de profissionalização da gestão criando no ano de 1989 a Klabin Fabricadora de Papel e Celulose S.A. – KFPC e estabelecendo-a funções de um *holding*. Essa conjuntura constituiu novos padrões de relação entre o município e a indústria ainda nessa década. Em meados da década de 1980 a papelreira direcionou sua gestão para o *core business* incrementando medidas de terceirização em sua planta industrial. A estratégia adotada pela Klabin-PR foi incentivar muitos trabalhadores a virarem pequenos empresários e serem recontratados a partir de acordos de prestação de serviços. Dessa forma, tentando forçar indiretamente grande parte dos funcionários a se transformar em prestadores de serviços abrindo a sua própria empresa. (ENTREVISTA 6, 02 dez. 2011).

Além das terceirizações no corpo da fábrica, a indústria desvinculou todo tipo de conexão com serviços que historicamente vinham sendo prestados à comunidade telemacoborbense. As entrevistas apontam para o fechamento, por exemplo, de um hospital e de uma escola que se encontravam dentro da fazenda Monte Alegre e que serviam de assistência a toda a cidade. Em contrapartida ao fechamento desses serviços, a indústria montou a estrutura física de uma escola e de um hospital em terrenos que eram seus, passando a administração dessas instituições ao encargo do município. Esses fatos tendem a ilustrar a movimentação da Klabin na direção de encerrar o vínculo histórico que manteve com o município durante anos, chegando, a partir de então, a firmar-se como uma indústria qualquer, pagadora de suas obrigações financeiras e de impostos. (ENTREVISTA 5, 02 dez. 2011, p. 5).

Esse modelo de gestão enraizou ainda mais o domínio da indústria dentro do município. As terceirizações e o encerramento de serviços prestados à comunidade local tornaram-se um bom negócio para a indústria e, por conseguinte, deixam os munícipes em situação de maior dependência de seu capital. Primeiro, porque, ao contratar em forma de prestador de serviço seu ex-funcionário, a indústria enfraqueceu os laços trabalhistas dessa

relação deixando o pequeno empresário desprotegido e com a sensação de que a qualquer momento pode não mais estar desenvolvendo aquele trabalho. Decorrente disso, a exigência por uma alta qualidade do serviço, em detrimento do pagamento de um preço mínimo, passa a estar inserida nessa relação dicotômica, haja vista a baixa qualificação desses ex-funcionários que, em sua maioria, não tinham nem mesmo o ensino médio completo (CUNHA, 1982). Além do mais, o modelo de gestão introduzido na indústria estrangulou as ações de cobrança do movimento sindical por melhores condições de trabalho, cobranças estas que vinham aflorando com maior frequência nesse período (ENTREVISTA 6, 02 dez. 2011). Dessa forma, na medida em que a papelreira passou a contratar empresas terceirizadas em diversos ramos de atividade, essas perderam o respaldo do sindicato do papel de Telêmaco ocasionando forte tendência para o alargamento dos interesses da Klabin.

Relações políticas do final da década de 1970 também estiveram presentes nesse período. José Carlos Gomes de Carvalho, que teve ajuda da Klabin-PR para sua candidatura a Deputado Estadual, passou a exercer, entre 1987 e 1989, o cargo de Secretário da Indústria e Comércio do Estado do Paraná. Além do mais, elegeu-se Senador pelo Paraná com início da legislatura no ano de 1987 até meados da década seguinte. Outro nome na rede de relações políticas foi o então Deputado Estadual Péricles Pacheco da Silva. Apesar dessa conjuntura política não mostrar diretamente uma relação entre a papelreira, o Secretário Carvalho e o Deputado Pacheco, há sinais de elementos corporativistas dentro do Estado. Dessa forma, é bem provável que os determinados representantes legislativos agiam em função dos interesses de desenvolvimento da indústria paranaense e que, por indução, podem ter atuado junto na busca pelo aval das postergações de prazos para a melhora da qualidade e da quantidade dos efluentes eliminados no rio. Assim, é plausível que a Klabin-PR tentou construir dentro do corpo burocrático do Estado um “*locus* para a sua representação” conseguindo moldar as decisões políticas da região e do Paraná, facilitando o fortalecimento de seus interesses (THELEN, 2002).

Ainda foram encontrados representantes da Klabin dentro da Associação Nacional dos Fabricantes de Papel e Celulose – ANFPC. Os dois principais representantes foram Samuel Klabin e Hessel Horácio Cherkassky. O primeiro, que venceu as eleições para o mandato de 1977 a 1980, faleceu um ano antes de terminar esse período e era representante da própria família Klabin. Ao segundo, ainda que não tivesse nenhum vínculo de parentesco com o tronco Klabin e Lafer, exerceu serviços na empresa por longo período ocupando o cargo de diretor de assuntos corporativos. Entrou na ANFPC como diretor em 1979, após a

morte de Israel, e só se desligou em 1994 com seu próprio falecimento. Assim sendo, ficou evidenciado que a indústria de papel e celulose ocupou hegemonicamente o cargo de representante da Associação por toda década a de 1980. Nesse mesmo período, por coincidência, foram constatados ganhos setoriais para o ramo de papel e celulose como foi o caso do II Plano Nacional de Papel e Celulose que aperfeiçoou a maneira de gerenciar as indústrias do setor, com foco no mercado internacional (SITE ABEMA, 2012). Assim, existiu a possibilidade de que, em toda a década retratada, a Klabin esteve encabeçando os avanços institucionais do setor e que deteve uma forte representação política no cenário nacional.

Dentro desse período, portanto, existiu a tendência da Klabin-PR em manter a soberania de seus interesses ao atuar articulando os recursos de poder dentro da esfera política do Estado do Paraná. Talvez, deva-se a isso as constantes postergações das melhorias ambientais exigidas pela SUREHMA. Ainda pertenceu a este contexto de postergações toda uma gama de representantes da papelreira nas associações de classe das indústrias de papel e celulose do Brasil e do Paraná. Essa “blindagem” institucional foi fortalecida pelo modo como a indústria reagiu às exigências ambientais da SUREHMA, que, por muitas vezes, atestou uma posição de desconhecimento da degradação na tentativa de esconder a real situação em que se encontrava. Atuando na inibição de reivindicações ambientais do município, na representatividade dos interesses dentro da comarca legislativa e das associações de classe, ficou bastante próxima à busca por um corporativismo nas esferas municipais e estaduais com a finalidade de aumentar a capacidade de articulação dos seus interesses particulares, potencializando, de tal modo, a função de reprodução do capital. A manutenção de sua trajetória poluidora na bacia do rio Tibagi não foi suspensa pelas mudanças no contexto da regulação ambiental do Paraná, apontando para relações assimétricas de poder, em que a balança continuou pendendo para o lado industrial, mesmo que com menor intensidade do que na década anterior, devido à captação de água em Londrina e a necessidade de conquistar nichos de mercado em outros países.

### 5.3 RELAÇÕES DE PODER (1992/2002)

A proposta que norteou o subitem 5.3.1 foi demonstrar que as ações liberalizantes do período proporcionaram o desmantelamento e a crise da política de regulação ambiental do Paraná. Para o alcance desse objetivo, foi proposta a discussão de três pontos centrais, assim como de suas implicações. O primeiro ponto foi os problemas internos dentro do Instituto Ambiental do Paraná criados após a sua concepção em 1992,

principalmente, os que tangem à disputa dos setores de floresta e recursos hídricos e a criação de cargos políticos. O segundo ponto de análise esteve centrado nos cortes de convênios para capacitação, de repasse de verba do Tesouro Estadual e na falta de concursos públicos para a área de meio ambiente. Por fim, a terceira questão foi a respeito do aumento do número de indústrias e a variação do perfil tecnológico delas, o que acarretou o aumento do número de licenças e a transferência da regulação do Estado para a própria indústria, colocando em declínio, dentro da política ambiental, o instrumento de comando e controle. O subitem 5.3.2 objetivou evidenciar que, mesmo a indústria papelreira demonstrando mundialmente seus zelos com o meio ambiente na região de Telêmaco Borba, por meio de relatórios ambientais e, acima de tudo, de discurso respaldado no desenvolvimento sustentável, não foi possível descartar sua inadimplência socioambiental. Argumentando a partir de fatos que comprovaram a continuidade dos impactos ambientais, bem como de sua expansão industrial e da necessidade de manutenção de sua base de poder político.

Dessa forma, a regulação ambiental no período em análise foi caracterizada pelo momento de ruptura com um legado institucional da década de 1980. Essa ruptura produziu, principalmente, mudanças no resultado político do órgão de meio ambiente visto que seu instrumento de fiscalização toma forma de um modelo de mercado vinculado à autorregulação, o que transferiu para as indústrias a responsabilidade de cuidar de seus próprios efluentes<sup>20</sup>. Por esse motivo, as bases de recursos de poder da instituição ambiental tornaram-se desnecessárias para o modelo liberal de governo, acarretando cortes substanciais nas contratações de técnicos de meio ambiente, nos convênios de capacitação e nos repasses de verbas do Tesouro Estadual. Em contrapartida, a indústria Klabin-PR, respaldada por um discurso ambiental, procurou articular posições políticas multipartidárias e multiníveis sugerindo a necessidade de legitimar suas posições em âmbito regional e nacional e procurando potencializá-las dentro da área de meio ambiente.

---

<sup>20</sup> O conceito de autorregulação ou regulação voluntária representa iniciativas tomadas pelas empresas ou por setores da indústria para empreender e disseminar práticas ambientais que promovam uma maior responsabilidade das empresas quanto às questões ambientais, mediante a adoção de padrões, monitorações, metas de redução da poluição dentre outros. Relaciona-se com a crescente ênfase no mercado e como motivadora de atitudes e práticas em vez de regras e leis estabelecidas pelo poder público (SANCHES, 2000). Apesar de representar ações voluntárias, atitudes de autorregulação não devem ser entendidas como sinônimo de melhorias da qualidade ambiental, pois em alguns casos, como nos de indústrias de papel e celulose, se mostraram insuficientes para garantir tal melhoria (LUCENA; RIBEIRO, 2005).

### 5.3.1 A Incapacidade Liberal

O início da década de 1990 representou para a política de regulação ambiental do Paraná a ruptura com o modelo de gestão fragmentado das décadas anteriores em que existiam duas frentes de ação para a proteção ambiente: a pasta de recursos hídricos e a de proteção florestal, principalmente. Ficou a cargo da Lei Estadual nº 10.066 de junho de 1992 a oficialização do processo de fusão entre os órgãos de meio ambiente. Especificamente a composição ocorreu entre o Instituto de Terras e Cartografias – ITCF e a Superintendência de Recursos Hídricos e Meio Ambiente – SUREHMA. Participou também, mas com menor expressão, a Superintendência de Controle de Erosão e Saneamento Ambiental – SUCEAM. Dentro desse contexto, o ITCF estava ligado à Secretaria da Agricultura, enquanto a SUREHMA e a SUCEAM pertenciam à Secretaria de Interior. Após a fusão das três entidades, o órgão executor da política ambiental do Paraná passou a ser o IAP, e suas atribuições ficaram submetidas à Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SEMA. Esta última, criada pela mesma legislação, passou a atuar na formulação da política estadual de meio ambiente. Este momento, portanto, marca a desvinculação da pasta ambiental das Secretarias que, costumeiramente, possuíam interesses e visões controversas em relação ao controle ambiental.

A promulgação da Lei que deu origem à SEMA estadual e ao IAP foi entendida como reflexo de um processo de centralização da gestão de meio ambiente iniciado no plano nacional. O final dos anos 1980 foi um período de mudanças institucionais dentro do aparelho do Estado, o qual proporcionou a reconfiguração nacional das organizações de meio ambiente. Assim, a promulgação da constituição de 1988, colocou o meio ambiente no mesmo nível dos direitos e garantias fundamentais da sociedade, fazendo da criação do IBAMA em 1989, através da junção do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF, do Instituto da Borracha – SUDHEVEA e da Superintendência do Desenvolvimento da Pesquisa – SUDEPE, a representação nacional do movimento de fusão da pasta de meio ambiental.

A representação estadual de movimentos nacionais de meio ambiente ainda foi percebido em outros momentos da política de meio ambiente. Como exemplo, tem-se a própria criação da Administração de Recursos Hídricos – ARH na década de 1970, que representou regionalmente as movimentações do Departamento de Águas e Energia – DNAE, órgão nacional. Ainda existiram os vínculos de submissão do ITCF à Secretaria da

Agricultura enquanto, paralelamente, o IBDF encontrava-se sob a tutela do Ministério da Agricultura durante toda a década de 1980. Complementarmente, a existência de representações que vincularam à SUREHMA à Secretaria do Interior foi devido à SEMA nacional estar acoplada com o Ministério do Interior. Desse modo, a gestão da política de regulação ambiental no Paraná traçou caminhos análogos aos produzidos no cenário ambiental do Brasil. Esses legados, que não foram exclusivos do Paraná, demonstraram forte tendência de centralização da política na Capital Federal e, por consequência, na capital do Estado. (ENTREVISTA 4, 21 dez. 2011; ENTREVISTA 2, 07 nov. 2011).

Tal fusão organizacional, ocorrida na gestão de Roberto Requião 1991/1994, deu origem a problemas de gestão interna do órgão que perdurou por toda a década e existem até os dias de hoje. Decorrente, em parte, desses problemas, do processo de liberalização econômica e do salto quantitativo e qualitativo no número de indústrias do Paraná, a capacidade institucional do órgão entra em declínio, e a qualidade dos serviços acompanha a mesma tendência. (TODAS AS ENTREVISTAS). Iremos discorrer nos próximos parágrafos a respeito dos três pontos que contribuíram para o declínio da política ambiental paranaense.

O primeiro ponto foi os problemas de gestão interna do IAP, manifestados pela não adaptação dos integrantes do ITCF e da SUREHMA à estrutura única de meio ambiente. Isso porque grupos foram criados dentro da autarquia de forma que as diferenças entre o pessoal de florestas e o pessoal de recursos hídricos ficaram demarcadas claramente chegando a ser comparadas à solução de “água e óleo” (ENTREVISTA 7, 21 nov. 2011, p. 2). A princípio o IAP se formou com aproximadamente 2/3 de seu pessoal advindo do extinto ITCF e com o restante do corpo técnico vindo da SUREHMA e da SUCEAM. Existia ainda o fato de que a maioria dos funcionários do ITCF era constituída por técnico de reflorestamento, popularmente conhecido como “viveirista”, e os da SUREHMA técnicos de nível superior formados em química ou engenharia química, sobretudo. Essa discrepância quantitativa e qualitativa fez com que os cargos de chefia fossem ocupados pelos técnicos florestais, causando sentimento de revolta à minoria mais bem capacitada (ENTREVISTA 1, 20 dez. 2011; ENTREVISTA 2, 07 nov. 2011; ENTREVISTA 7, 21 nov. 2011; ENTREVISTA 8, 21 dez. 2011). Diante desse quadro de conflito, foi possível averiguar que, dentro da pasta de meio ambiente, a hegemonia do corpo florestal fez proliferar mais acentuadamente programas de manutenção, recuperação e desenvolvimento florestais<sup>21</sup>. Através da criação, dentro do

---

<sup>21</sup> Essa predominância pode ser percebida pelo grande número de legislações criadas na agenda verde nesse período. Como afirma Borinelli (2011), foram criadas 47 leis e decretos dessa agenda, em detrimento de

IAP, dos Departamentos de Desenvolvimento Florestal – DIDEF e de Biodiversidade e Áreas Protegidas – DIBAP, foram percebidos os principais avanços na política de florestas do Estado. (ARQUIVO PÚBLICO DO PARANÁ, 2011; BORINELLI, 2011).

Por este motivo, a área de recursos hídricos, onde se encontravam os técnicos de controle de poluição industrial originários da SUREHMA, se sentiu pouco confortável com a predominância do setor de florestas. A luta por espaço político dentro do novo órgão aflorou-se mediante a ausência de uma diretoria de Recursos Hídricos que pudesse direcionar as ações do setor. Além disso, as funções de controle da poluição industrial passaram a ser executadas, parcialmente, pelo pessoal do ITCF acarretando protestos na medida em que os mesmos eram carentes de experiência na relação com as indústrias do Estado (ENTREVISTA 2, 07 nov. 2011; ENTREVISTA 8, 21 dez. 2011). Mediante tal quadro, os técnicos de meio ambiente estavam distantes de uma coesão que desse suporte à melhora da capacidade institucional do recém-chegado IAP. Em contraposição, o conflito ajudou a estancar o crescimento institucional conquistado nos anos de 1980, apresentando um quadro de estagnação da capacidade institucional do IAP.

Em complemento, a ideia de um órgão exclusivo para gerir o meio ambiente nunca foi unanimidade dentro do aparelho estatal. Como foi detectado nas entrevistas no final da década de 1980, representantes da SUREHMA, do ITCF e da SUCEAM se juntaram em prol da elaboração de um relatório que servisse de modelo para futuras modificações do aparato organizacional. Em resumo, o resultado desse estudo foi a manutenção de todos os três órgãos de meio ambiente juntamente com a conservação de suas estruturas físicas e históricas. A proposta era somente desvincular esses órgãos da Secretaria da Agricultura e do Interior passando-os à Secretaria que estava prestes a ser criada: Secretaria do Estado de Meio Ambiente – SEMA. Além disso, o projeto propunha delegar todo o cuidado com os viveiros e as práticas conservacionistas para a EMATER. Por isso, a fusão não foi bem vista pelos três órgãos centrais de meio ambiente, sendo colocada em vigor em meio a protestos dos órgãos que classificaram tal composição como autoritária, vinda de cima para baixo, jogando na lata do lixo o estudo de um ano dos representantes das autarquias ambientais. (ENTREVISTA 2, 07 nov. 2011; ENTREVISTA 7, 21 nov. 2011).

---

apenas 7 legislações e decretos da agenda azul, referente a água. Também foi sinal da predominância do setor de florestas o fato de as leis mais importantes de meio ambiente do Paraná estarem ligadas a esse setor como foi o caso do Código Florestal de 1908 e do ICMS – Ecológico de 1991.

O resultado desse quadro de centralização organizacional foi acompanhado de aumento, dentro dos cargos de chefia do órgão ambiental, de nomeação de pessoas que não possuíam ciência, tampouco experiência para a defesa das causas do meio ambiente (ENTREVISTA 1, 20 dez. 2011). Como exemplo, há a nomeação de José Tadeu Bento França. Este foi o primeiro presidente da SEMA e do IAP, visto que nesse período a mesma pessoa exercia o cargo de fomentador e executor da política ambiental do Paraná. Tadeu França é formado em letras, filosofia e direito e ocupava cargos de professor universitário. Sua filiação política com o Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB e, em seguida, com o Partido Democrático Trabalhista – PDT lhe rendeu os cargos de Vereador (1977/1983), Deputado Estadual (1983/1987) e Deputado Federal (1987/1991). Assim, ao se desligar das atribuições do cargo de Deputado Federal tornou-se presidente da SEMA e do IAP através da ligação partidária com o Governo Roberto Requião. Do mesmo modo, com a saída de Tadeu França da frente de comando da SEMA e do IAP, o cargo foi transferido para Eduardo Requião de Mello e Silva (1992/1994), irmão do governador e de formação desconexa ao cargo que exerceria.

As entrevistas apontam que a gestão do governo Requião 1991/1994 foi direcionada para o atendimento a cargos políticos dentro do Estado, inclusive na área de meio ambiente (ENTREVISTA 1, 20 dez. 2011; ENTREVISTA 2, 07 nov. 2011; ENTREVISTA 7, 21 nov. 2011; ENTREVISTA 8, 21 dez. 2011). Foram notórias as críticas ao aumento dos cargos comissionados nas diretorias do órgão, principalmente, pelo grupo de cargos de Direção e Assessoramento Superiores – D.A.S. Em decorrência desses fatos, a maioria dos cargos de chefia passou a ser compreendido como funções que tinham afinidade ideológica e política com as diretrizes do Governador. Dessa forma, os dirigentes dos escritórios regionais, mesmo quando técnicos de carreira na área de meio ambiente, ficavam rotulados à figura do Governo. Assim, na mudança de mandato, como aconteceu em 1995 com Jaime Lerner, os técnicos que ocupavam determinados cargos de chefia passavam a atuar como simples fiscais de meio ambiente não sendo consultados nem informados a respeito das decisões estratégicas que o órgão tomava visto que “você fica com aquele estigma que até hoje eu mantenho [...] o peixe do governador tal, do deputado tal” (ENTREVISTA 1, 20 dez. 2011, p. 4).

Parte da fragilidade do órgão ambiental nesse início da década, portanto, foi relacionada ao grande número de cargos políticos criados e às comissões concedidas a esses cargos que proporcionaram a ingerência administrativa da autarquia de meio ambiente na



medida em que a maioria desses cargos era ocupada por “elementos estranhos ao órgão e que estavam lá para gerenciá-lo” (ENTREVISTA 1, 20 dez. 2011, p. 2).

Com a saída de Requião e a entrada de Jaime Lerner para o período de duas gestões consecutivas – 1995 a 2002 –, características do modelo liberal (vide subitem 2.2) tomam forma dentro do aparelho do Estado, motivo pelo qual se tornou nosso segundo ponto de análise do capítulo. A gestão liberal esteve relacionada à tomada de poder dentro do Paraná do Partido da Frente Liberal – PFL, desbancando a hegemonia do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, que governou o Estado por mais de uma década (1983-1994). Fator que comprovou tal modelo liberal foi, principalmente, a tentativa de transferência de responsabilidade do corpo de funcionários do Estado para entidades não governamentais, o que ocasionou o encerramento das contratações, das capacitações e a redução dos repasses do tesouro do Estado para o IAP. (LIMA, 2006).

Os primeiros sinais da liberalização estatal paranaense se concretizaram dentro das Secretarias de Educação – SEED, do Turismo – SUTE e de Estado e Desenvolvimento Urbano – SEDU. A proposta foi terceirizar as atribuições de execução dessas secretarias para entidades com patrimônio e receitas próprias e possuidoras de autonomia administrativa e financeira. Em 1995, através da legislação nº 11.066, foi criada dentro da Secretaria de Turismo a entidade PARANÁ TURISMO. Em 1996, a Lei Estadual nº 11.498 instituiu o Serviço Social Autônomo PARANÁ CIDADE, entidade de direito privado para cooperar com a SEDU assumindo a missão, os compromissos, as diretrizes e os objetivos relacionados com a sequência de planos, programas, projetos, produtos e serviços do desenvolvimento urbano e regional em prol dos municípios. (PARANÁ CIDADES, 1997). Com relação à SEED, o início da terceirização de suas atividades foi concretizado a partir do marco legal nº 11.970 do ano de 1997. Através de convênio de cooperação, o PARANÁ EDUCAÇÃO passa a gerir os recursos públicos, humanos e pedagógicos, na área de educação das unidades escolares (MARONEZE, 2011). Todo esse conjunto de entidades contratadas para executar as tarefas, que antes pertenciam à alçada das respectivas Secretarias de Estado, caracteriza o marco institucional que dá início ao processo liberal com tendências para o desenvolvimento do Estado mínimo.

Embora não fosse constatada a cooperação de entidades autônomas em todas as Secretarias do Estado, as diretrizes políticas do governo Lerner assinalam para consistentes reduções na capacidade de investimento em todo o quadro da administração pública dentro do Paraná. (LIMA, 2006). Mediante tal ocorrência, a pasta de meio ambiente do Estado também

se enquadraram no processo de decadência da capacidade institucional, sobretudo quando analisada na perspectiva de contratação, modernização e capacitação. As entrevistas avaliadas nesse trabalho, de forma unânime, apontam meados da década de 1990 em diante como sendo o período sem qualquer perspectiva de renovação do corpo técnico de meio ambiente:

Um dia eu tava dando uma aula o aluno me perguntou quantos funcionários tem o IAP? Eu disse nenhum. Ele disse como não? Pois são todos eles ex-funcionários da SUREHMA e ex-funcionários do ITCF, ex-funcionários da COMEC, porque o IAP nunca fez um concurso para contratar ninguém para o IAP [...] ele nunca contratou ninguém, então o funcionário mais novo do IAP é aquele que veio do ITCF e da SUREHMA nos últimos concursos, então provavelmente o mais novo deve ter uns 23 ou 24 anos de casa. (ENTREVISTA 8, 21 dez. 2011, p. 5).

A falta de contratação atrelada a problemas na gestão da máquina pública no governo Requião, a aposentadorias e a transferência para o setor privado, ajudou a derrubar o número absoluto de funcionários do IAP. Em 1991 a quantidade de funcionários diretos do órgão florestal paranaense e da SUREHMA somavam o total de 1.050 (ABEMA, 1993; PARANÁ, 1992; ENTREVISTA 1, 20 dez. 2011; ENTREVISTA 2, 07 nov. 2011; ENTREVISTA 7, 21 nov. 2011; ENTREVISTA 9, 12 dez. 2011; ENTREVISTA 10, 14 fev. 2012). Estatísticas do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (2011), entretanto, revelam que entre os anos de 2004 e 2010 os números absolutos de funcionários do IAP estiveram entre os valores de 598 a 582, respectivamente. Números estes que foram confirmados nas entrevistas realizadas (ENTREVISTA 1, 20 dez. 2011; ENTREVISTA 2, 07 nov. 2011; ENTREVISTA 7, 21 nov. 2011; ENTREVISTA 9, 12 dez. 2011; ENTREVISTA 10, 14 fev. 2012) e em outros estudos (AMES; KECK, 1997). Diante dessas informações ficou perceptível a redução substancial do corpo de funcionários do IAP, do período de sua criação até o ano de 2004<sup>22</sup>.

Outro fator possível de explicação para o decréscimo da capacidade institucional do órgão ambiental na década de 1990 foi o pouco repasse de verbas do Governo Estadual. Entre os anos disponíveis para pesquisa – 1997 a 2002 – a receita do IAP advinda do tesouro do Estado teve decréscimo de quase três vezes. As informações mostram que os gastos decaíram da casa de 72 milhões de reais em 1997 para 36 milhões no ano de 2008 (FIGURA 3). A participação dos gastos com meio ambiente em relação aos gastos totais do

---

<sup>22</sup> Embora o número de redução apresentado pelas informações nos indique a saída de quase 500 funcionários, vale destacar que nesse período o IAP sofreu uma importante cisão. Esta cisão esteve vinculada à retomada da importância do departamento de recursos hídricos que em 1996, por meio do aparato legal nº 11.352, criou a Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental – SUDERHSA com aproximadamente 200 funcionários.

Estado declinaram 0,67% entre 2002 e 2008 demonstrando menor importância da pasta de meio ambiente para as contas do Tesouro Estadual. Diferentemente, o Produto Interno Bruto – PIB evidenciou que a atividade econômica do Paraná esteve em contínuo crescimento, arrecadando 442% a mais entre os anos de 1995 a 2008. (FIGURA 3).

**Figura 4 – Finanças Públicas do Estado do Paraná (em milhões)**

Ano	PIB	Participação dos Gastos Ambientais no Gasto Total do	Receita do IAP Vinda do Tesouro do Estado
1995	R\$ 38.369	-	-
1996	R\$ 47.720	-	-
1997	R\$ 52.849	-	R\$ 72
1998	R\$ 56.798	-	R\$ 83
1999	R\$ 61.724	-	R\$ 52
2000	R\$ 65.969	-	R\$ 35
2001	R\$ 72.770	-	R\$ 52
2002	R\$ 88.407	1,12%	R\$ 25
2003	R\$ 109.459	0,59%	R\$ 30
2004	R\$ 122.434	0,29%	R\$ 30
2005	R\$ 126.677	0,60%	R\$ 41
2006	R\$ 136.681	0,65%	R\$ 40
2007	R\$ 150.712	0,48%	R\$ 38
2008	R\$ 168.777	0,45%	R\$ 36

**Fonte:** Secretaria do Tesouro Nacional – STN, 2011; SOUZA, 2009; IPARDES, 2011.

Vinculado a este quadro ainda esteve presente o encerramento do convênio com a alemã GTZ, o que quase acarretou a anulação dos cursos de capacitação técnica. Estes, que na década de 1980 eram frequentes e ajudaram a SUREHMA a conquistar o título de melhor órgão de meio ambiente do Brasil, passaram a inexistir na gestão de Jaime Lerner. A falta dos investimentos não permitiu uma capacitação ambiental na autarquia de igual proporção ao ocorrido nas indústrias do Paraná. Mediante tal fato, foi possível constatar que técnicos do IAP, em suas fiscalizações de rotina, costumavam receber “aulas” de meio ambiente com os funcionários das indústrias, fazendo das fiscalizações uma sala de aprendizado não mais encontrada em cursos e programas financiados pelo Governo do Estado. (ENTREVISTA 1, 20 dez. 2011; ENTREVISTA 2, 07 nov. 2011; ENTREVISTA 8, 21 dez. 2011).

Não obstante a queda tanto do número de funcionários como dos repasses governamentais e a pouca atualização e capacitação dos técnicos, o órgão ambiental se encontrou em processo de regionalização administrativa após 1992. O processo de regionalização aumentou exponencialmente a quantidade de unidades regionais do IAP.

Enquanto na década de 1980 a SUREHMA estava presente em Curitiba, Londrina e Toledo, ao passar pela fusão com o ITCF e a SUCEAM foram estabelecidas unidades em: Campo Mourão, Ponta Grossa, Cascavel, Cianorte, Foz do Iguaçu, Pato Branco, Guarapuava, Paranaíba, Paranaguá, Umuarama, União da Vitória, Ivaiporã, Maringá, Cornélio Procopio, Jacarezinho, Francisco Beltrão, Pitanga e Irati. (ABEMA, 1993). Ou seja, o aumento das unidades regionais do IAP ocorreu juntamente com a evasão atrelada à baixa capacitação do corpo técnico no período.

Esses fatos reduziram o poder de ação dos instrumentos de regulação ambiental do IAP. A falta de investimento no corpo técnico de meio ambiente ajudou a produzir um gargalo organizacional que deixou em déficit a balança de entrada e saída de processos ambientais do órgão (ENTREVISTA 7, 21 nov. 2011; ENTREVISTA 8, 21 dez. 2011). Além disso, não permitiu que os técnicos de meio ambiente acompanhassem, em igualdade, o desenvolvimento tecnológico e quantitativo das indústrias dentro do Estado paranaense.

O terceiro e último marco do período foi o salto na industrialização do Estado, principalmente após a concretização dos contratos com as montadoras automotivas Renault, Chrysler, Volkswagen/Audi e Nissan, o que transformou a Cidade Industrial de Curitiba – CIC em um dos mais importantes polos automotivos do País (FIEP, 2009). Cabe ressaltar que a guinada do setor industrial esteve respaldada na tentativa de industrializar o Paraná ainda na década de 1970 com a criação da CIC em 1973. Como aponta Trintin (2001), a decisão das empresas em se instalarem em Curitiba em 1973 foi auxiliada pelos inúmeros incentivos políticos e financeiros proporcionados pelo governo do Paraná. Dentre esses incentivos, destacavam-se principalmente os baixos preços dos terrenos, a propaganda proporcionada pela esfera pública e as reduções de impostos como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS (na época ainda ICM).

A constituição do polo automotivo, vinte anos depois, na mesma localidade foi entendida como a sedimentação do plano liberal de governo. Esse processo de atração industrial para o Estado acarretou dois fatores principais. O primeiro foi a grande concentração das indústrias do Paraná na região metropolitana de Curitiba, que ultrapassou a casa dos 60% de centralização naquela região. O segundo fator, e o que, por consequência, mais nos interessa é o aumento dos números absolutos da indústria juntamente com o aumento da sua base tecnológica. Estes últimos foram de tal monta que tornaram o Paraná a quarta maior econômica industrial do País, atrás apenas dos Estados de São Paulo, Rio de

Janeiro e Minas Gerais. (TRINTIN, 2001). Em números absolutos, incidiu um aumento de 49,2% de indústrias no Paraná entre os anos de 1990 e 2000. Isso representou factualmente uma expansão de 9 mil estabelecimentos industriais, ascendendo de 18,4 mil indústrias em 1990 para 27,45 mil no ano de 2000. (SITE FIEP, 2009). Tal avanço foi impulsionado pela abertura econômica do País e modificou as características do parque industrial do Paraná, onde passaram a predominar multinacionais em detrimento de indústrias tradicionais, tendo o setor industrial forte tendência para exportação de seus produtos. (IPARDES, 2002).

Esse importante crescimento do setor industrial no Paraná acarretou, a princípio, o deslocamento do perfil tecnológico das organizações nesse período. Os ramos de atividade que passam a se destacar no Estado foram o de refino de petróleo e produção de álcool (22,1%), de produtos alimentares e bebidas (17,9%), de veículos automotores (14,8%) e de máquinas e produtos químicos (5,5%). Em comparação com o final da década de 1980, o desaparecimento da representação do setor madeireiro (21,25%), transformação de mineral não metálico (13,16%) e mobiliário (7,58%) representou a elevação do nível tecnológico das indústrias instaladas no Paraná. (IPARDES, 1993). Além disso, em análise da economia paranaense, Nojima (2002) demonstra que o grupo industrial tecnológico foi o que mais cresceu em capacidade instalada e em malha produtiva entre os anos de 1985 e 2000. O grupo, que compreende as indústrias do ramo de eletroeletrônico e telecomunicações, máquinas e equipamentos, automotivos e produtos químicos, apresentou crescimento igual a 130% para a malha produtiva e 2.102% em capacidade instalada.

As implicações desse quadro para o Instituto Ambiental do Paraná foram, acima de tudo, a perda da qualidade dos mecanismos de comando e controle, tais como: as licenças; as fiscalizações e os monitoramentos dos padrões previamente delimitados. Isso ocorreu, pois as fiscalizações passaram a ser feitas em períodos fragmentados, de dois em dois anos, perdendo o seu caráter sistêmico anteriormente presente. Com o aumento do número de indústrias e, paralelamente, a redução do corpo técnico do órgão ambiental, sobreveio a inviabilidade de manter o sistema de fiscalização por bacias hidrográficas da década de 1980. Assim “perdeu, perdeu muito. As ações de fiscalização do IAP hoje elas acabaram, podemos dizer, infelizmente acabou”. (ENTREVISTA 1, 20 dez. 2011, p. 13). Do mesmo modo, o modelo como a fiscalização era feita passa a receber frequentes críticas visto que:

[...] a fiscalização não pode ser assim eu vou lá na empresa coletar o efluente, mede e fala “ok, está funcionando bonitinho”. Olha, qualquer empresário sabe que se ele tem um lodo ativado que está entupido de sólido, e ele vai ter uma renovação de licença, ele espera sexta feira à noite, quando estiver chovendo dá uma descarga no

rio. Porque daí ninguém vai saber quem é que fez. Sexta à noite não vai ter ninguém fiscalizando, aí quando o IAP for lá a estação dele está toda bonitinha, aí passa mais dois anos tranquilo (ENTREVISTA 4, 21 dez. 2011, p. 21).

Este panorama da política de fiscalização realizado pelos agentes ambientais nos anos 1990 pode ter sido a causa do quase alijamento da emissão de autos de infrações às indústrias potencialmente poluidoras. Como apresentou ABEMA (1993), esses números foram reduzidos a patamares mínimos. As análises das entrevistas ainda permitem inferir que, nesse período, o órgão ambiental trabalhou mais em função dos pedidos de fiscalização da promotoria pública. Excluindo-se os casos de denúncias da sociedade civil a respeito de atos de degradação ambiental, a fiscalização dos agentes de meio ambiente esteve focada, em sua grande maioria, em atender aos pedidos do Ministério Público. Desse modo, tornou-se plausível a argumentação de que o direcionamento da política econômica do Estado para caminhos liberais reduziu a estrutura e os planos de ações referentes aos atos de fiscalização do IAP. Desse desenho, ficou evidente a decomposição do planejamento sistêmico de controle e vigilância destinados a impedir as atividades consideradas lesivas ao meio ambiente, assim como de atividades que não estavam em conformidade com o que foi previamente autorizado.

De maneira complementar, a fiscalização das indústrias passou a ser realizada pelas próprias indústrias numa tentativa de autorregulação dos danos ambientais que elas mesmas causavam. Assim, a fiscalização do IAP passa a ser compreendida como um ato de luxo e atrelada a gastos desnecessários para a máquina pública. O entendimento pareceu se aproximar da certeza de que a emissão das licenças periódicas era garantidora do funcionamento harmonioso do processo produtivo industrial em relação a qualidade ambiental. Como alertou a entrevista 4, 21 dez. 2011, dentro da citação anterior, a regulação ambiental do Estado ficou à mercê da boa vontade dos grandes industriais na questionável premissa de que os mesmos desenvolveriam provas de crimes contra eles mesmos. Mediante tal fato, a relação entre as indústrias do Paraná e o IAP tomou a forma de uma parceria de confiança, visto que o órgão ambiental baseou suas argumentações de fiscalização em torno das emissões de licenças que as indústrias receberam.

O órgão ambiental, quanto ao trato com as indústrias, ainda esteve atuante na linha de frente do licenciamento ambiental. Depois das resoluções para implementação do licenciamento no Brasil e no Paraná, instituídas na primeira metade da década de 1980, alterações surgiram nesse mecanismo no desenrolar dos anos noventa. Em âmbito federal, o marco foi o Decreto nº 99.274/ 1990 que promoveu algumas modificações nos processos da política de licenciamento e ao mesmo tempo reafirmou os requisitos para a realização do

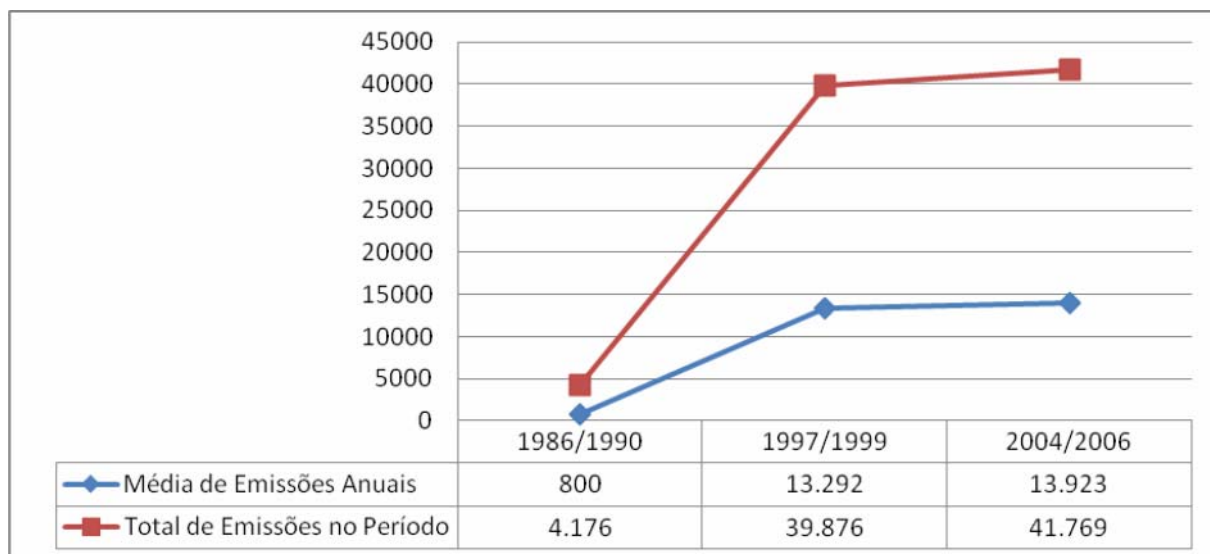
Estudo de Impacto Ambiental – EIA e de licenciamento prévio para atividades potencialmente impactantes ao meio ambiente. No plano estadual, a resolução 31/1998 da SEMA dispôs sobre as diretrizes do Paraná para a emissão de licenças. A partir dela, o IAP passou a emitir licenças para um leque mais abrangente de atividades, tais como: piscicultura, suinocultura, minerais, indústrias, atividade de transporte de resíduos urbanos e de saúde, empreendimentos comerciais e de serviço, empreendimentos imobiliários, vilas rurais, eletrificação rural, empreendimento de saneamento e drenagem, autorização florestal, empreendimentos viários, dentre outros. (GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ, 1998). Assim, todo empreendimento que no ato de sua instalação causasse qualquer forma de modificação no meio ambiente passou a ter obrigação de procurar o IAP para regularização de suas atividades de produção ou serviço.<sup>23</sup>

Dessa forma, a década de 1990 e também os anos 2000 foram marcados pelo salto quantitativo no número de licenças emitidas para os diferentes empreendimentos. Em valores absolutos teve-se entre os anos de 1986 até o início da década de 1990 a emissão média de aproximadamente 800 licenças por ano, o que gerou um total de 4.176 no quadriênio – levamos em consideração as quatro licenças de meio ambiente e também a licença florestal. A partir de 1997, a emissão dessas modalidades de autorizações ganhou impulso se estabelecendo no patamar aproximado de 13.292 emissões por ano até o período de 1999. Mesmo desprovido de dados dos anos 2000, 2001, 2002, 2003, o saldo do triênio 2004/2006 – com um total de 41.769 licenças, gerando a emissão anual de 13.923 – demonstrou que os números absolutos do licenciamento sustentaram - se em patamares elevados. (ARQUIVO PÚBLICO DO PARANÁ, 2011; ABEMA, 1993; MMA, 2001; IAP, 2010).

---

<sup>23</sup> Desde a promulgação do Decreto Federal nº 6.939 de 1981, houve a institucionalização de quatro de meio ambiente: a prévia, de instalação, de operação e a renovação de licença. Existia também a licença de supressão florestal que manteve seu funcionamento paralelo às licenças de meio ambiente.

**Figura 5** – Análise das Emissões de Licenças Ambientais e Florestais no Estado do Paraná (1986 e 2006)



**Fonte:** Arquivo Público do Paraná (2011), ABEMA (1993), MMA (2001) e IAP (2010)

Diante dessa situação, evidenciou-se o paradoxo existente entre a redução do número de técnicos de meio ambiente, acoplada à falta de contratação e de aperfeiçoamento dos mesmos, e o considerável aumento na quantidade de emissão de licenças ocasionada pela proliferação da industrialização no Paraná e pela necessidade de emissão de licenças para um número mais amplo de estabelecimentos. Isso pode ter conduzido a política ambiental do Estado para dois pontos que se complementaram. O primeiro foi que as funções de proteção a natureza, exercidas pelo IAP, permaneceram atreladas ao ideário de proteção da natureza sem prejuízos da política econômica do Estado. Desse modo, o IAP indiretamente executou a política ambiental do Paraná com a responsabilidade de não causar avarias, atrasos ou retrocessos para a atividade econômica. Assim:

[...] um licenciamento ambiental hoje otimistamente leva 6 meses, se você me falar que o seu demorou 6 meses não é nada absurdo, se precisar de estudo de impacto ambiental 2 anos. Imagina um empreendedor com 70 milhões para investir no empreendimento e deixar 2 anos guardado, o cara tendo que remunerar 15 a 20% com ação no mercado, na bolsa. Não dá. (ENTREVISTA 4, 21 dez. 2011, p. 19).

Dessa forma, conquanto o IAP se configure como um órgão pertencente à esfera ambiental do Paraná, talvez possamos inferir que sua atribuição latente foi manter e promover os interesses do desenvolvimento econômico no Estado, como foi o caso da Klabin-PR que manteve mais uma década degradando o rio Tibagi.

O segundo ponto esteve pautado sobre o debate a respeito do rigor com que as licenças estão sendo emitidas dentro do órgão de meio ambiente. O seu aumento



exponencial, a partir da segunda metade da década de 1990, apesar da redução do corpo de funcionários, pode indicar que o IAP emitiu suas licenças sem a revisão e o teor adequadamente rígido. É evidente que esse fato não pôde ser apurado devido à impossibilidade do levantamento empírico de tal questionamento, entretanto algumas entrevistas apontam para a mesma constatação (ENTREVISTA 4, 21 dez. 2011; ENTREVISTA 8, 21 dez. 2011; ENTREVISTA 9, 12 dez. 2011): “O que adianta o órgão ambiental pedir um carrinho de mão no estudo de impacto ambiental [...] você tendo um grupo para essa análise de três funcionários [...] existe a possibilidade de eles lerem e fazerem uma interpretação adequada?” (ENTREVISTA 4, 21 dez. 2011, p. 20). Assim não ficou distante o fato de que os licenciamentos, porventura, tenham sido emitidos na incerteza do pleno atendimento das exigências legais de meio ambiente.

De toda essa representação, portanto, é pertinente apontar a institucionalização do modelo liberal de gestão pública como um momento de ruptura, dentro do aparelho de Estado, com o modelo de administração mais centralizador e defensor de um Estado atuante na regulação ambiental, como foram os governos anteriores. Este período liberal firmou os interesses industriais e econômicos como detentores da importância primeira dentro das políticas governamentais. A pasta de meio ambiente, já pouco privilegiada em momentos anteriores, recebeu, mais pesadamente, constrangimentos que diminuíram sua capacidade de atuar na esfera da regulação. Falta de contratação de pessoal, corte em convênios de capacitação e a queda no repasse de verbas do Tesouro para o meio ambiente retratou o fato. O modelo econômico liberal, ao mesmo tempo em que transferiu parcialmente para as indústrias a responsabilidade de fiscalização e regulação abriu a economia paranaense para indústrias de alta tecnologia, acarretando em aumento quantitativo e qualitativo desse setor e de seus respectivos impactos ambientais. Todo esse direcionamento explicitou o patamar de conforto no qual se encontrou o liberalismo para impor seus interesses em detrimento de uma proteção ambiental mais rigorosa e capacitada. No período, apareceu de forma mais consistente que o órgão ambiental é uma instituição que, ao menos na teoria, não converge em interesses com o processo de industrialização e que, por isso, necessitou ser repreendido e vetado (SKOCPOL, 1995) para a continuidade do modelo econômico embasado no capitalismo de mercado. Fato igualmente encontrado em outros trabalhos (BORINELLI, 2007; CARVALHO, 1987).

### 5.3.2 Tradição em Poluir: Klabin-PR e o Rio Tibagi

A Klabin, nos anos 1990 e 2000, se transformou em uma das indústrias mais premiadas e certificada pelo seu comportamento ambiental no Paraná. Como destaque têm-se os doze prêmios do Prêmio Expressão Ecológica<sup>24</sup> que deixaram a empresa como a maior ganhadora da história e uma das mais importantes indústrias fomentadoras de ações ambientais no sul do País. Outras premiações ambientais ainda foram concedidas junto à Confederação Nacional da Indústria; Câmara da Indústria, Comércio e Turismo Brasil – México; FIEP, dentre outros. Com relação às certificações, a empresa conquistou os selos FSC de Manejo Florestal Madeireiro, Cadeia de Custódia dos Produtos Florestais, Cadeia de Custódia de Cartões e *Kraftliner*, Cadeia de Custódia de Sacos Industriais, Cadeia de Custódia de Papelão Ondulado; ISO 14001:1996 relacionado ao sistema de gestão ambiental; ISO 9001 atrelado à qualidade do processo produtivo; OHSAS 180001 selo relacionado à segurança e saúde ocupacional. A maioria dessas certificações foi emitida devido a ajustes que a indústria realizou nas áreas de emissões atmosféricas, efluentes líquidos e resíduos sólidos. (SITE KLABIN, 2012). Atrelado a isso, a empresa ainda goza de títulos como o de maior recicladora de papel do Brasil e de indústria que desenvolve a conscientização ambiental dos funcionários e das comunidades onde atua através de projetos de educação ambiental. (KLABIN UNIDADE MONTE ALEGRE, 2011).

Houve também incrementos na área de gestão ambiental. Antes de 1990, as entrevistas apontaram para a existência de pequenas melhorias no processamento interno de produção que ajudaram a aprimorar a eficiência no uso dos recursos naturais. Ainda foram constatados sistemas de controle rudimentares como o decantador primário que retirava sólidos grosseiros do efluente. A partir de intervenções mais consistentes ocasionadas pela captação de água em Londrina e pela necessidade de exportação da indústria, processos de reaproveitamento de resíduos foram incrementados. O mais importante foi o de reuso da Lixívia Negra<sup>25</sup> como combustível para a caldeira da papelera. Em seguida vieram os tratamentos de efluentes através dos seletores biológicos, tanques de aeração e decantadores secundários, além das tecnologias para a questão do mau cheiro na região. Melhorias do

---

<sup>24</sup> O Prêmio Expressão Ecológica foi criado em 1993 pela Editora Expressão devido a reflexos da Conferência Mundial do Meio Ambiente no Rio de Janeiro em 1992. Tornou-se a premiação mais importante na área de meio ambiente para a região sul do Brasil.

<sup>25</sup> Na indústria papelera, o Licor negro ou Lixívia negra é um fluido processual produzido à saída do digestor, um elemento que é responsável pela cozedura da madeira para retirar componentes indesejáveis ao processo de fabricação do papel, tais como lenhina, extrativos e cinzas.

processo também foram feitas em 1996 quando a indústria realizou uma auditoria ambiental interna, que a levou a modificar partes de seu processo produtivo. (ENTREVISTA 1, 21 dez. 2011; ENTREVISTA 2, 07 nov. 2011; ENTREVISTA 9, 12 dez. 2011; ENTREVISTA 10, 14 fev. 2012).

A papeleira apresentou uma imagem bastante positiva junto ao órgão ambiental do Paraná dentro desse período. Para o IAP, após o ano de 1996, quando a indústria realizou uma auditoria ambiental interna, a empresa conquistou a condição de confiabilidade ao sair do patamar de conformidade. Mudança que acarretou em um modelo de relacionamento ainda mais amistoso e menos repressivo do IAP frente à indústria quanto à regulação ambiental. De forma geral as entrevistas assinalaram a papeleira como uma indústria referência na área de meio ambiente no Paraná e no Brasil, afirmaram ainda a existência de mudança em seu comportamento a partir da década de 1990, quando a adoção de tecnologias e de novos processamentos industriais trouxeram confiança e desenvoltura para as fiscalizações. As certificações e parcerias em projetos com o IAP ainda fizeram parte de ações argumentativas dos entrevistados no desejo de transmitir uma mensagem positiva da papeleira (ENTREVISTA 1, 21 dez. 2011; ENTREVISTA 2, 07 nov. 2011; ENTREVISTA 7, 21 nov. 2011; ENTREVISTA 9, 12 dez. 2011). Apesar disso, a indústria recebeu algumas multas entre os anos de 1991 e 2002.

Os problemas de poluição da Klabin-PR, em todo o recorte temporal do trabalho, não cessaram por completo. O fato foi que, por mais um período (1990 – 2000), a papeleira se manteve como a principal poluidora industrial da bacia do Tibagi. Prova disso foi a hemerografia feita entre os anos de 1978 e 1991, exposta nas seções anteriores, que aponta repetidas vezes a Klabin como sendo a indústria mais problemática no que concerne a emissões de efluentes (FOLHA DE LONDRINA, 21/08/1983; FOLHA DE LONDRINA, 31/10/1991). As entrevistas em Telêmaco Borba apontam para a mesma direção. Em fragmentos destas entrevistas foram encontradas falas que detectaram a década de 1990 como um período em que denúncias de degradação ambiental promovida pela indústria eram notícias nos jornais e em toda a região vizinha a Telêmaco Borba (ENTREVISTA 5, 02 dez. 2011; ENTREVISTA 6, 02 dez. 2011). As mesmas entrevistas mostram que a posição da papeleira permanecia na perspectiva reativa, expondo a poluição de outros pontos do Tibagi na tentativa de abrandar os danos de seus próprios efluentes.

As produções científicas realizadas com o apoio técnico/financeiro do consórcio COPATI permitem expor com mais consistência a continuidade das dificuldades

sociais e da poluição industrial em Telêmaco Borba. Ao descreverem a respeito das características da sub-região do médio Tibagi – que compreende a cidade de Telêmaco Borba, Tibagi e Curiúva –, por exemplo, foi possível detectar o reflorestamento como a principal atividade realizada nos solos da região. Dados apontaram que 14% da região da bacia do Tibagi é reflorestada por pinus e eucaliptos e que as terras onde se encontram esses reflorestamentos são principalmente de latifundiários. (EPE, 2010, p. 46). Decorrentes disto, problemas econômicos e sociais foram claramente visíveis e constituídos pela má distribuição de terras e pela ausência de atividades do setor de pecuária e agricultura levando as cidades a manterem “bolsões de pobreza”. Tais bolsões contribuíam para classificar a sub-região da Cidade Papel como a mais pobre região de todas as que fazem divisa ou estão próximas à bacia do rio Tibagi. As análises ambientais definem a tal sub-região como detentora do título de degradação ambiental de média a elevada, acima inclusive da sub-região vizinha que contempla as cidades de Ortigueira, Mauá da Serra e São Jerônimo da Serra que possui a degradação de média a baixa. (SHIBATTA *et al.*, 2007; BRANNSTROM, 2002).

Na mesma direção, a revisão de estudos de inventário hidrelétrico do rio Tibagi realizada no ano de 2010 mostrou, de forma clara e bastante direta, que a poluição industrial do médio Tibagi esteve concentrada na cidade de Telêmaco Borba. Apesar de não apresentar maiores informações a respeito da quantidade de carga orgânica lançada no rio, a indicação da Klabin-PR como principal contribuinte dessa particularidade ficou sustentada. Dados coletados em outubro de 2009 a respeito da qualidade da água do Tibagi nessa região indicaram uma turbidez elevada, o que extrapolou em 20% a resolução do CONAMA, assim como apresenta o rompimento do limite de DBO que também é estipulado pelo CONAMA e que serve de base para a classificação do rio Tibagi em nível II. Assim, a revisão do estudo demonstrou que a região do médio Tibagi possui uma carga de poluente industrial mais elevada do que o permitido. (EPE, 2010, p. 46).

Com relação à fauna pesqueira, foram apontadas quedas drásticas na quantidade de peixes em toda a região do médio Tibagi, principalmente por conta da poluição industrial e pelos agrotóxicos que, nessa localidade, originam-se dos reflorestamentos com pinus. Foi demonstrado que a poluição industrial, ocorria pelos efluentes da Klabin-PR, eram fontes de lançamento de fibras vegetais e de substâncias químicas utilizadas no processamento de fabricação do papel (SHIBATTA *et al.*, 2007). Assim a fauna aquática “ficou comprometida pelas interferências antrópicas na vegetação marginal e na qualidade da água, sobretudo nas imediações da cidade de Telêmaco Borba”. (EPE, 2010, p. 46).

Além disso, outros indícios de poluição foram encontrados na região de Telêmaco Borba. O mais impressionante deles foi a tese de Meletti (2003), que analisou a degradação ambiental por meio de testes de toxicidade aguda seguidos de análises histopatológicas. O cenário composto pelo trabalho foi a coleta dos efluentes da Klabin-PR e a imersão nos efluentes, por 96 horas, de peixes da espécie *Serrapinnus Notomelas* popularmente conhecido como Pequirá e bastante comum na bacia do rio Tibagi. O resultado final deste trabalho apontou, por um lado, a não toxicidade aguda dos efluentes da papelaria visto que os peixes não morreram dentro das horas estipuladas pelo método de análise. Por outro lado, alertaram que mediante análises histológicas das brânquias, rim e fígado desses animais, o efluente final da indústria foi causador de danos irreversíveis nos peixes, carecendo tempo de exposição ao efluente para os mesmos morrerem:

Nos peixes expostos ao efluente puro, em todos foram observadas nas brânquias, elevações epiteliais, hiperplasia pelo menos na base das lamelas secundárias, com consequente fusão parcial destas (em 40% foi observada a fusão completa), dilatação e desorganização dos capilares lamelares e congestão vascular. Em 3 de 5 peixes, ou 60%, foram observados aneurismas lamelares. No rim desses animais foi observado um número maior de alterações consideradas graves em todos os animais analisados, como a degeneração hialina severa, as degenerações tubulares e glomerular e a hiperemia; em 60% destes foi observada, ainda, a ocorrência de necrose. No fígado, foi observada a ocorrência de necrose também em 60% dos peixes analisados. Neste órgão, ainda nos peixes expostos ao efluente puro, também foram observadas alterações importantes em todos os organismos analisados, como a degeneração dos canalículos biliares, a vacuolização e a degeneração e a atrofia nuclear. (MELETTI, 2003, p. 154).

O método utilizado pela tese dificilmente se aplicará à vida real visto que o efluente da papelaria se encontra diluído nas águas do Tibagi. Entretanto, como o próprio trabalho constatou, a quantidade de 5% de efluente final da indústria é capaz de produzir alterações histológicas nos peixes da região dentro das mesmas 96 horas. Efluente com maior diluição ainda pode ser capaz de produzir modificações nos órgãos vitais dos animais, desde que haja um tempo mais extenso de exposição. (MELETTI, 2003). Provavelmente os resultados deste trabalho sejam representados no caso de contaminação por chumbo do lavrador de Telêmaco Borba, João Maria Miranda. Seus índices de chumbo, que estavam acima do normal, igualmente aos do rio Tibagi – sessenta miligramas por quilo de sedimento acima do aceitável –, foram vinculados à contaminação dos peixes da bacia pelas minas de carvão e pelos depósitos de rejeito da Klabin-PR. Ao todo são aproximadamente 300 ribeirinhos que sofreram os mesmo sintomas de Miranda e que talvez estejam contaminados pelo chumbo. (MILLEO, 2009).

Foi perante esse quadro de dualidades e incoerências que reside a exposição deste subitem. Não estamos aqui afirmando a inexistência de qualquer forma de progresso na gestão ambiental da Klabin-PR, mas, sim, tentando averiguar os motivos pelos quais a relação entre a papelreira e o IAP no tratamento da regulação ambiental foi tão amistosa, como se os efluentes da indústria fossem despejados com teores zero de poluição ou até mesmo como se a indústria não produzisse efluente ou danos ambientais. Além dos argumentos utilizados na subseção anterior, que fazem menção à incapacidade institucional do órgão de meio ambiente, assim como do processo de legitimação da economia liberal, esta parte compila informações relacionadas à indústria papelreira. Dois são os argumentos que apareceram como prováveis respostas a essa amistosa relação: a potência que se tornou a Klabin Monte Alegre devido ao aumento de sua estrutura física e a manutenção do poder de influência política e econômica da empresa em âmbito regional e nacional.

Com relação aos avanços na estrutura física e tecnológica da papelreira de Monte Alegre, esse período ficou marcado por estratégias produtivas relacionadas a equipamentos e por estratégias de concentração do mercado de papel. Os motivos principais dessas articulações foram as crises econômicas provocadas pelos Planos Collor I e II, pela queda geral dos preços de papel e celulose no mercado internacional e pela internalização e globalização do setor, originados pela redução da barreira tarifária. (LOPES, 1998). As estratégias de concentração do mercado da Klabin-PR apresentaram-se da seguinte forma: a associação da Onibla Indústria e Comércio e CFP Participações Ltda à KFPC em 1990; a incorporação da COPA pela KFPC em 1992; a formação de *joint-venture* primeiro com a Bacell Ltda. e em seguida com a Kimberly-Clark nos anos de 1992 e 1997, respectivamente. As estratégias de produtividade foram demarcadas por momentos que se articularam na primeira metade da década de 2000. O maior deles foi o investimento de 500 milhões de dólares dentro de três anos com o intuito de dobrar a produção de papel cartão, despontando da casa dos 320 mil *toner's* ano para 650 *toner's* ano. Este projeto de investimento, denominado MA-1100, teve como proposta a aquisição da máquina de papel mais moderna do mundo com comprimento de 250 metros e capacidade para produzir 350 mil toneladas por ano. Com a concepção desse novo projeto, a Klabin-PR adquiriu o título de maior fábrica de papéis do Brasil, e a Klabin S.A. maior exportadora brasileira de papéis, a décima maior fabricante de papel do mundo e a sexta maior fabricante de papel cartão de fibras virgens do mundo. (KLABIN MONTE ALEGRE, 2011; KNIGHT, 2005).

Esse avanço na estrutura tecnológica e nos processos produtivos da papelaria tornou a Klabin-PR uma indústria reverenciada em âmbito nacional e internacional. Suas ações adquirem *status* de respeito dentro do setor de papel e celulose chegando ao ponto de ser retratada como “[...] super-respeitada [...] não há nenhuma organização governamental que se mete contra a Klabin” (ENTREVISTA 10, 14 fev. 2011, p. 7). Nessa conjuntura, a imagem ambiental construída pela Klabin-PR, e também o seu momento de grande importância para a economia paranaense e brasileira, pode ter conduzido o IAP a manter uma relação de confiança nas ações ambientais da indústria. Isso porque a preocupação central da papelaria foi transferida para a manutenção dos selos de qualidade ambiental e, em segundo plano e como consequência da manutenção destes selos, atender as resoluções estaduais e federais de meio ambiente. Diante disto, a Klabin-PR conseguiu legitimar, sem grandes problemas, uma imagem de tradição, liderança e integração com o meio ambiente, sedimentando, por conseguinte, seu ingresso no mercado externo de papel e celulose, mesmo diante de um quadro permanente de poluição.

O poder da papelaria ainda se encontrou apoiado na ocupação de cargos políticos regionais e nacionais e pelo persistente domínio na cidade de Telêmaco Borba. Tal domínio foi representado, primeiramente, pelo poder econômico da indústria. Com as ampliações da estrutura física e de produção, a Klabin-PR, necessariamente, passou a contribuir com uma porcentagem maior na arrecadação de impostos do município. Como relatado, a participação da papelaria na receita do município atingiu 60% no ano de 2002. Os 40% complementares eram estratificados em receitas da economia de serviços e das outras indústrias madeireiras que faziam parte do parque industrial de Telêmaco Borba e que, em sua maioria, eram dependentes da Klabin. (ENTREVISTA 3, 01 dez. 2011, p. 5). Outra consequência do domínio da papelaria sobre a região esteve atrelado ao grande número de terras do município sob sua posse. Como já tratado em outros momentos, aproximadamente 95% das terras são da Klabin, ocasionando, nesse período, o afastamento de empreendedores da região. A implicação que esteve por detrás desse fato foi que historicamente a cidade de Telêmaco Borba cresceu dentro do mesmo espaço, o que veio a inflacionar os preços dos imóveis nesse período. Essa alta imobiliária comprometeu a vinda de outros ramos de atividades para a região, acarretando um aumento na dependência em relação à Klabin. Como atestado, “começou a haver uma inflação de espaço, de lotes, por falta dessa oferta, aluguéis altíssimos, imóveis caríssimos, qualidade ruim, daí aconteceu que nenhum empreendedor

encontra espaço aqui dentro” (ENTREVISTA 5, 02 dez. 2011, p. 7). Esse quadro de alta no mercado imobiliário ainda refletiu no nível de pobreza e da qualidade de vida da região.

Quanto aos cargos políticos regionais, a Klabin-PR conseguiu novamente empossar na prefeitura de Telêmaco Borba mais um político representante de seus interesses. Entre os anos de 1993 e 1996, assume a prefeitura Paulo Cesar Nocêra que tem em seu currículo a passagem pela empresa Klabin na década de 1980 a convite do então prefeito de Telêmaco Péricles Pacheco da Silva. Os dois mandatos posteriores, que cobrem o período de 1997 a 2004, foram ocupados por Carlos Hugo Wolff Von Graffen. Suas relações com a Klabin já foram esgotadas em momentos anteriores. Em referência à câmara de vereadores, o mandato de 2001 a 2004 apresentou três integrantes da indústria papelreira, são eles: Edmilson Siqueira Pukanski, Mário Luis Pazinato e Mario Cesar Marcondes. Destaquemos, portanto, que, dos nove mandatos de prefeito possíveis entre os anos de estudo deste trabalho, oito foram ocupados por pessoas que tinham ligação direta com a indústria de papel e celulose Klabin-PR, o que explica, por um lado, o poder de dominação territorial da indústria e, por outro, a passividade quanto a reivindicações sociais e ambientais encontrada na cidade e relatada nas entrevistas, prejudicando, dessa forma, a regulação ambiental do Paraná (ENTREVISTA 5, 02 dez. 2011; ENTREVISTA 6, 02 dez. 2011).

As articulações empresariais da Klabin-PR ainda se estenderam para a Associação Nacional dos Fabricantes de Papel e Celulose – ANFPC com o final do mandato de Hessel Horácio Cherkassky no ano de 1995. Após esse período e desconectado do recorte temporal do trabalho, a presidência da associação volta ao comando da indústria Klabin entre os anos de 2006 e 2010, com o mandato de Horácio Lafer Piva, acionista da papelreira<sup>26</sup>. Além disso, Horácio Lafer Piva ocupou o cargo de presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIEP e, simultaneamente, do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo – CIESP entre os anos de 1998 e 2004. Nesse mesmo período, foi membro do conselho de política econômica da Confederação Nacional das Indústrias – CNI. Celso Lafer, primo de Horácio Lafer Piva, ocupou o cargo de Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e Ministro das Relações Exteriores de 2001 a 2002. Foi também embaixador do Brasil junto à Organização Mundial do Comércio – OMC e Organização das Nações Unidas – ONU de 1995 a 1998. Pedro Franco Piva (PSDB/SP), representante do conselho de administração da Klabin, foi senador por dois mandatos entre 1995 e 1996 e entre 1998 e 2002. Na área de

---

<sup>26</sup> Horácio Lafer Piva é filho de Pedro Franco Piva, neto do ex- Ministro das Relações Exteriores, Deputado e ex- Ministro da Fazenda Horácio Lafer e primo de Celso Lafer.



meio ambiente, a Klabin expandiu seus interesses, tendo, desde 1993, Roberto Luis Leme Klabin como presidente da ONG SOS Mata Atlântica e Israel Klabin como membro diretivo da Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável – FBDS desde 1992. (SITES SENADO FEDERAL, 2012; FIESP, 2012; SOS MATA ATLANTICA, 2012; FUNDAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2012).

A ONG Transparência Brasil no ano de 2002 iniciou o projeto denominado Às Claras, que produz dados sobre o perfil do financiamento das campanhas eleitorais. As descrições e as análises das informações proveem das prestações de contas dos candidatos à Justiça Eleitoral. Com relação à Klabin e a seu financiamento de campanha de candidatos paranaenses a cargos políticos, algumas implicações foram observadas no ano de 2002. Para o cargo de Governador, a indústria doou R\$170.000,00 na candidatura do governador Roberto Requião (PMDB); foram outros R\$ 79.000,00 para o Senador Osmar Fernandes Dias (PDT); ao cargo de Deputado Federal, Moacir Micheletto (PMDB) recebeu R\$ 50.000,00, José Janene (PPB) R\$ 40.000,00, Max Rosenmann (PMDB) R\$ 37.875,00, Abelardo Luiz Lupion Mello (PFL) R\$31.000,00, Eduardo Francisco Sciarra (PFL) R\$ 20.000,00 e Gustavo Bonato Fruet (PMDB) R\$ 12.500,00. Ainda foram encontrados investimentos em campanhas dos Deputados Estaduais Plauto Miró Filho (PFL), R\$ 14.000,00, e dos suplentes Luis Malucelli Neto (PSDB) e Edmilson Siqueira Pukansk (PT), R\$ 9.500,00, e do Mário Cesar Marcondes (PSDB), R\$5.600,00. Vale destacar que os dois últimos suplentes a candidato Deputado Estadual também receberam incentivos financeiros da Klabin em seus mandatos de vereadores em Telêmaco Borba. (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2002). Esses dados demonstram que a papelreira buscou legitimar suas ações e assegurar interesses na tentativa de ampliar e potencializar suas funções empresariais. As articulações de redes de relacionamento multipartidárias e multiníveis de governo apontam para a necessidade da indústria em buscar meios, distantes de seu *core business*, de expressar suas vontades junto a centros de decisão regional e nacional.

Esse conjunto de fatores que retratam a concentração industrial e o poder político da papelreira sugere que a indústria, embora indiretamente, conseguiu impor seus interesses sobre o órgão de meio ambiente do Estado. Atrelado às suas práticas ambientais e aos representantes da família Klabin em ONG's de meio ambiente, a papelreira criou um *status* de indústria ecologicamente correta, legitimando suas ações dentro, inclusive, da sociedade civil e do IAP. Vale ressaltar que a indústria começou um processo de evolução das tecnologias ambientais por meio de práticas voluntárias, entretanto as melhorias não foram de

tal monta que a tornasse uma empresa confiável em parâmetros de meio ambiente, haja vista os exemplos de poluição posto no início da cessão e os estudos realizados em indústrias de papel e celulose que praticam a autorregulação (LUCENA; RIBEIRO, 2005). Dessa forma, portanto, foi pertinente alegar que a Klabin-PR necessitou de um respaldo político, regional e nacional, que desse maior ênfase às ações de confiabilidade ambiental no âmbito internacional, deixando, em segundo plano, os persistentes problemas de seus efluentes e de sua hegemonia na cidade – ao criar bolsões de pobreza e latifúndios de reflorestamento –, assim como os mais de 50 anos de extensiva degradação no rio Tibagi. Tudo isso configurou uma regulação ambiental muito abaixo do desejado, tendo forma de uma parceria de confiança entre órgão regulador e indústria papeleira, em que interesses políticos podem ter agido em favor de uma autorregulação inconsistente e beneficiária de padrões desenvolvimentistas.

O exemplo paranaense não foi o único que retratou a regulação ambiental como uma política submetida a interesses econômicos do capital. Como foi pontuado ao longo do trabalho os Estados de Santa Catarina, Rio de Janeiro e São Paulo (BORINELLI, 2007; CARVALHO, 1987; LUCENA; RIBEIRO, 2005) trazem conclusões parecidas ao encontrado nessa dissertação. Isso tende a demonstrar que a política ambiental é uma pasta que nacionalmente e durante décadas esteve submetida aos interesses do capital. Dessa forma, a crise ambiental (FOLADORI, 1999; PERROW, 1999; SHWOM, 2009; ACSELRAD, 1995) que tem a figura do Estado como o principal agente capaz de defender o interesse social e ambiental comum (ROSENBAUM, 1973) se vê cerceada por interesses privados dentro do próprio Estado, na medida em que, articulações empresariais passam a ganhar espaço na defesa de seus proveitos econômicos e financeiros. Assim a política ambiental costuma intervir em patamares que deem apenas legitimidade à política e não, necessariamente, atuando de forma a resolver a degradação do meio ambiente e por consequência a crise ambiental.

Como os próprios teóricos neoinstitucionais afirmam, as instituições são o resultado de relações de poder assimétricas. Especialmente nesse último período a função de fiscalização do IAP foi reprimida, passando a ser feita pela Klabin-PR e pelos seus selos ambientais, numa tentativa de autorregulação coerente com a ascensão de teses neoliberais. Esse panorama, encontrado também em todo o país (JÚNIOR, 1992), submeteu o órgão ambiental ao enfraquecimento de seu mecanismo de comando e controle, reforçado, ainda, pelo aumento no número de indústrias, no deslocamento de suas tecnologias para níveis mais

elevados e nos financiamentos políticos da papelreira de Telêmaco Borba. Para o plano de desenvolvimento econômico, os instrumentos de comando e controle da autarquia ambiental eram vistos como desnecessários e causadores de gastos na máquina pública, visto que poderiam ser desenvolvidos pelas próprias empresas, transferindo-se a custa do processo para o setor privado. Embora essa transferência dos custos seja verdade, o problema foi confiar na regulação das indústrias, pois elas tenderiam a omitir provas que incriminassem a si próprias. Assim, a proteção do meio ambiente do Paraná a partir de 1990, representado por uma parceria de confiança, ficou vulnerável e dependente do setor econômico.

Por fim, cabem algumas considerações gerais sobre o período analisado (1970 – 2002) a respeito das relações de poder na regulação ambiental do Paraná, ilustradas na experiência da indústria de papel e celulose Klabin-PR.

Durante o desenvolvimento do trabalho as categorias neoinstitucionais denominadas de momentos críticos e dependência da trajetória percorrida se tornaram ferramentas de constatação da submissão da política ambiental paranaense ao modelo de desenvolvimento empregado pela indústria Klabin-PR. Os momentos críticos da política de regulação, entendidos como períodos de importantes mudanças institucionais e representativas de um novo enquadramento funcional da instituição (HALL; TAYLOR, 2003; THELEN; STEINMO, 1998), não foram fatores suficientes para impor uma regulação mais eficiente no controle da poluição industrial da empresa de Telêmaco Borba. Tais momentos críticos, representados pelo período de criação da política ambiental (1970), redemocratização do Estado (1981) e criação do IAP (1992), se mostraram pouco significativos quanto às mudanças nos resultados políticos produzidos pela instituição ambiental, apesar de serem observadas variações nos objetivos e metas e na entrada de novos atores na política ambiental do Paraná.

Dessa forma, os três momentos escolhidos nessa dissertação não atendem completamente todas as características (mudanças nos resultados, variações nos objetivos e mudanças de novos atores) propostas por Thelen e Steinmo (1998), na medida em que não procederam em mudanças diretas nos resultados políticos da regulação ambiental paranaense. O consentimento parcial desses momentos denotou que a regulação ambiental do estado manteve-se, durante o percurso de 32 anos analisados, em constante estágio de submissão ao desenvolvimento econômico proposto pela indústria papelreira. Isso não significa afirmar que melhorias na degradação ambiental da Klabin-PR foram inexistentes, mas, sim, que os progressos no controle ambiental ocorreram mediante a manutenção da trajetória institucional

do desenvolvimento que submeteu, reprimiu e cooptou ações mais efetivas de regulação do órgão ambiental paranaense.

Uma análise deslocada de uma teoria de médio alcance como é a neoinstitucional histórica e direcionada para uma apreciação mais abrangente igualmente destacada na teoria neomarxista de Estado nos permite inferir que a instituição ambiental e, por implicação, a regulação ambiental estiveram inseridas num impasse que consistiu: na necessidade de impor restrições às atribuições de desenvolvimento econômico fomentadas pelo Estado e dos quais depende a manutenção política e econômica do próprio Estado. Dessa perspectiva, podemos argumentar que a permanente degradação ambiental da Klabin-PR expressou a tensão e os limites do Estado na regulação ambiental paranaense, diante de destacado poder econômico e político da empresa e da dependência Estado em relação à acumulação econômica (OFFE, 1984) . O instrumento regulador, portanto, não teve como função principal sanar a poluição hídrica e as demais degradações ambientais da Klabin-PR, mas regulamentá-las a um nível de despejo que aparentasse padrões aceitáveis junto a opinião pública. Fato que ilustra a dinâmica contraditória do Estado na regulação ambiental.

A dificuldade do instrumento de regulação em impor restrições ao modelo desenvolvimentista empregado pela indústria papeleira ainda foi derivado das articulações dos recursos de poder da empresa. Conforme demonstrado há indícios de que a Klabin-PR, por dominar o campo político e econômico da região de Telêmaco Borba, atuou de forma a retardar melhorias na evasão de seus efluentes, na medida em que estancava toda e qualquer forma de denúncias e protestos do município. Problemas de poluição da indústria ainda foram amenizados com a manutenção de redes políticas multiníveis e através de financiamentos concedidos à Klabin-PR, entendida como elite empresarial do estado, que expressou privilegiadamente seus interesses específicos junto aos centros de decisão nacional e regional (BOSCHI, 1979; FAUSTO, 1991; DINIZ, 1993).

Ao longo do tempo o que se percebeu foi à contínua trajetória de dominação do desenvolvimento econômico sobre a natureza. Essa dominação, representada pelas articulações políticas da Klabin-PR e mais intensamente pela contradição do Estado na condução da regulação ambiental, auxiliou as relações de poder favoráveis à acumulação econômica e restritivas à regulação ambiental paranaense.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho procurou analisar, dentro do processo de regulação ambiental, como se constituíram as relações de poder entre a Klabin-PR e o órgão ambiental paranaense, no recorte temporal de 1970 a 2002.

O caráter histórico, respaldado pela metodologia qualitativa com técnicas de entrevista e hemerográfica, conduziu o trabalho para a defesa de que o órgão ambiental foi estabelecido para a não proteção estrita do meio ambiente, visto a sua obrigação de manter em funcionamento o modelo capitalista de produção. Conduziu ainda para o entendimento de que a indústria procurou, através de redes de relacionamento político e da hegemonia econômica regional, conservar seus interesses produtivos. A teoria neoinstitucional histórica serviu de enquadramento teórico para a resposta ao objetivo. Sua visão de médio alcance atrelada a características como momentos críticos, legados e relações de poder permitiu uma leitura a respeito de como o órgão de meio ambiente atuou na regulação em meio a oscilações de sua base de recursos de poder, culminando no dismantelamento de sua capacidade na década de 1990. Permitiu, ainda, conectar a regulação ambiental do órgão de meio ambiente ao processo de potencialização das funções empresarias da elite industrial de papel e celulose do Paraná, a Klabin-PR.

Os momentos críticos serviram de apoio para a estrutura da dissertação. Assim a escolha de ocasiões como a criação da política ambiental no Estado do Paraná, o início da redemocratização e a centralização das funções executivas da política de meio ambiente demarcaram a maior proximidade com momentos atípicos na administração direta da pasta ambiental. Esses momentos críticos, ou de ruptura, que deveriam envolver mudanças no resultado da política produzido pelas instituições, nos objetivos e metas institucionais e na entrada e saída de atores institucionais (THELEN; STEINMO, 1998) não conseguiram desvincular a submissão da pasta ambiental ao modelo de desenvolvimento econômico. Tal fato revela que, dentro da política de regulação ambiental no Estado do Paraná, as formas políticas adotadas no passado condicionaram as políticas subsequentes a se organizarem seguindo orientações de preferências pré-determinadas, o que os neoinstitucionalistas chamam de dependência da trajetória percorrida. Assim, a manutenção da primazia do modelo de produção capitalista fez com que os resultados de 32 anos da política de regulação ambiental paranaense permanecessem bastante próximos, apesar das alterações nos objetivos e metas e na entrada e saída de atores institucionais. Essa dissertação, portanto, demonstrou

que os momentos críticos propostos pela teoria neoinstitucional histórica podem não englobar, no Estado do Paraná, mudanças no resultado da política de regulação ambiental visto a manutenção de uma trajetória de produção que prioriza a expansão econômica ilimitada e a degradação do meio ambiente, como observado na indústria de papel e celulose Klabin-PR.

Com relação às oscilações na base de recursos de poder foi percebido que mesmo quando munido de relativos recursos de poder (na segunda metade da década de 1980), o órgão ambiental não foi capaz de sanar as degradações da indústria papeleira de Telêmaco Borba, apesar da existência de avanços. Isso porque o órgão se encontrou no centro de interesses opostos, em que a proteção ambiental foi compreendida como retardadora do processo de desenvolvimento econômico do Estado, cabendo ao mesmo órgão encontrar formas para que a proteção aos recursos naturais se tornasse fonte de renda para a indústria através de tecnologias de reuso e melhor aproveitamento da produção. A capacidade de expressar seus interesses específicos e os interesses de toda uma elite industrial desenvolvimentista fez com que a Klabin-PR aprovisionasse atividades discriminatórias que dificultaram a já problemática regulação. Diante desse quadro, as oscilações de recursos do órgão ambiental não foram fatores suficientes para atingir seus objetivos estritos, indo ao encontro dos neoinstitucionalistas que alegam que em primeira instância os objetivos das instituições são alcançados pelas oportunidades oferecidas a certos grupos, ou seja, pelas relações de interesses existentes na formulação e na execução da política ambiental. Novamente, entramos no cenário onde o desenvolvimento econômico é prioritário, portanto, nada mais natural do que os interesses por uma expansão econômica ilimitada ser precedência aos da proteção ambiental, mesmo quando esta última detinha recursos de poder suficientes para regular tal expansão.

Diante de tudo isso, a relação de poder entre a Klabin-PR e os órgãos ambientais passou distante de um embate e, apesar de permanentemente tensa, se apresentou próxima da cooperação, em que, até o final de 1980, o órgão de meio ambiente teve caráter de consultor ao mostrar, sugerir e conceber prazos para o encerramento da degradação ambiental da Klabin-PR, nunca cumpridos efetivamente. De 1990 em diante, a função principal do órgão, perante a papeleira, foi renovar suas licenças a cada dois anos e fiscalizá-la quando ocorriam denúncias se aproximando de uma relação parceria e de confiança. Esse modelo de atuação do órgão ambiental foi, em parte, devido ao legado capitalista vindo da revolução industrial, que fez e faz do Estado um agente dependente das arrecadações provindas das indústrias e ao mesmo tempo necessário para a proteção do meio ambiente. Foi devido, ainda,

às múltiplas relações políticas e econômicas de dominação da papelreira Klabin-PR, atuante como retardadora de ações mais efetivas da autarquia ambiental. Pareceu, portanto, conveniente alegar a submissão, dentro da regulação ambiental paranaense no período analisado, dos interesses de proteção ao meio ambiente à economia capitalista de mercado. Este último representado pela Klabin-PR. Tais interesses, portanto, representaram as vontades individuais sobrepostas às vontades coletivas e sociais.

Dessa forma, a política de regulação ambiental quando analisada por meio da estrutura produtiva e do modelo de desenvolvimento apresenta baixa relevância e, por vezes, um risco a economia desenvolvimentista. Assim sendo, o alcance dos objetivos da pasta ambiental tornar-se cerceada pela necessidade dos países em alcançar certo grau de desenvolvimento e riqueza econômica. Mediante este quadro, a crise ambiental é amenizada e tratada como um problema simplista, secundária, passível de ser resolvida com ações tecnológicas implementadas pelas indústrias e pelos instrumentos de autorregulação. Uma possível forma de retirar a crise ambiental de uma visão reduzida pode estar na retomada da importância dos instrumentos de comando e controle do Estado atrelado a de outros fatores importantes como: a maior organização social, maior participação política da sociedade civil e a prática de restrições aos financiamentos políticos por organizações privadas. Pode estar próximo, além disso, do que Beck (2003) chama de Estado cooperativo regulador, ou ainda, fomentador de políticas regulatórias fortes e capazes de combater a economia de mercado globalizada, assim como gerador de igualdade social.

Este trabalho não esgotou as contribuições da teoria na medida em que os conceitos neoinstitucionais foram utilizados de modo a atender as necessidades imediatas do objetivo da dissertação e não todo o contexto de contradições inserido na política de regulação ambiental. Novos estudos que incorporem, de modo mais denso, a teoria neoinstitucional histórica a vertentes neomaxistas de análise política poderão ser desenvolvidos. Além disso, seria interessante investigar recortes temporais mais curtos, com intuito de aprofundar momentos específicos e relevantes da política de regulação ambiental no Paraná, a exemplo da transição democrática e da ascensão do movimento de incorporação de questões ambientais pelo mercado. Por fim, a continuidade de pesquisas sobre regulação ambiental poderia ser complementada pela análise de grandes empresas de setores expressivos da economia paranaense como o automotivo, a agroindústria e de organizações públicas como a COPEL e a SANEPAR.

## REFERÊNCIAS

- ABEMA. Associação Brasileira de Entidades de Meio Ambiente. **Diagnóstico Institucional dos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente no Brasil**. Associação Brasileira de Entidades de Meio Ambiente, Vitória, 1993.
- ABEMA. Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente. **Material Institucional**. Disponível em: <[www.abema.org.br/site/pt-br/home/home.php](http://www.abema.org.br/site/pt-br/home/home.php)>. Acesso em: 10 jan. 2012.
- ABRUCIO, L. F.; LOUREIRO, M. R. **O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC – Parte 1**. Brasília: MP, SEGES, 2002.
- ACSELRAD, H. Ambientalização das Lutas Sociais: o Caso do Movimento por Justiça Ambiental. **Estudos Avançados**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 68, p. 103-116, 2010.
- ACSELRAD, H. Externalidade Ambiental e Sociabilidade Capitalista. In: CAVALCANTE, C. **Desenvolvimento e Natureza: Estudos Para uma Sociedade Sustentável**. São Paulo: Cortez, 1995.
- AMANTHEA, N. R. **De Volta Para o Futuro: O Aquífero Guarani como Alternativa Viável ao Desenvolvimento da Região de Londrina**. 2004. 287 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Estadual de Londrina em convênio com a Universidade Estadual de Maringá, Londrina, 2004.
- AMES, B. ; KECK, M. E. The Politics of Sustainable Development: Environmental Policy Making in Four Brazilian State. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs, Florida**, v. 39, n. 4, p. 1-40, 1997.
- ANDREOLI, C. V. Principais Resultados da Política Ambiental Brasileira: O Setor Público. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 4, p. 10-31, out./dez. 1992.
- AQUIFERO GUARANI. **O Aquífero Guarani para a Região de Londrina**. Disponível em: <[www.uel.br/projetos/aquiferoguarani/](http://www.uel.br/projetos/aquiferoguarani/)>. Acesso em: 22 fev. 2012.
- ARQUIVO PÚBLICO DO PARANÁ. **Mensagens do Governo à Assembleia Legislativa de 1971 a 1999**. Disponível em: <[www.arquivopublico.pr.gov.br](http://www.arquivopublico.pr.gov.br)>. Acesso em: 12 dez. 2011.
- ARRETICHE, M. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: De Como 1988 Facilitou 1995. **Revista de Ciências Sociais – DADOS**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 377 – 423, 2009.
- BAILEY, K. D. **Methods of Social Research**. New York: Free Press, 1994.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2002.
- BECK, U. **Liberdade ou Capitalismo: Ulrich Beck Conversa com Johannes Willms**. São Paulo: Editora UNESP, 2003.
- BOGDAN, R.; BIKLEN, S. **Investigação Qualitativa em Educação: Uma Introdução à Teoria e aos Métodos**. Porto: Porto Editora, 1994.
- BORINELLI, B. **Desempenho Político/Administrativo das Instituições Ambientais na Década de 1990: a Experiência da Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina – FATMA**. 2007. 381 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.



BORINELLI, B. Grupo de Pesquisa em Política e Gestão Sócio Ambiental – GEA. **A Institucionalização da Gestão Ambiental nas Empresas e no Governo do Estado do Paraná: Etapas, Contextos e Padrões de Relações no Período de 1970 a 2006.** Universidade Estadual de Londrina – UEL, Londrina, 2011.

BOSCHI, R. R. **Elites Industriais e Democracia: Hegemonia Burguesa e Mudança Política no Brasil.** Rio de Janeiro: Graal Biblioteca de Ciências Sociais, 1979.

BOSCHI, R.R.; DINIZ, E.; SANTOS, F. **Elites Políticas e Econômicas no Brasil Contemporâneo: a Desconstrução da Ordem Corporativa e o Papel do Legislativo no Cenário Pós - Reforma.** São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

BRACELPA. Associação Brasileira de Celulose e Papel. **Conjuntura BRACELPA: Publicação Mensal da Associação Brasileira de Celulose e Papel.** São Paulo: BRACELPA, 2009.

BRACELPA. Associação Brasileira de Celulose e Papel. **Dados do Setor.** São Paulo: BRACELPA, 2011.

BRANNSTROM, C. **Projeto Marca D'Água: Relatórios Preliminares da Bacia do Rio Tibagi.** Brasília: Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas, 2002.

CARDOSO, F. H. Las Elites Empresariales en América Latina. In: LIPSET, S. M.; SOLARI, A. E. (Comp.). **Elites y Desarrollo en América Latina.** Buenos Aires: Editorial Paidós, 1977.

CARVALHO, P. G. M. **Meio Ambiente e Políticas Públicas: a Atuação da FEEMA no Controle da Poluição Industrial.** 1987. 234 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1987.

CETESB. Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental. **Ficha de Informação de Produto Químico.** Disponível em: <[www.sistemasister.cetesb.sp.gov.br](http://www.sistemasister.cetesb.sp.gov.br)>. Acesso em: 05 jan. 2011.

COLLIER, R. B; COLLIER D. **Critical Junctures and Historical Legacies.** New Jersey: Princeton University Press, 1991.

COPATI. Consórcio Para a Proteção Ambiental do Tibagi. **COPATI e sua História.** Disponível em: <[www.copati.org.br/copati/historia](http://www.copati.org.br/copati/historia)>. Acesso em: 10 nov. 2011.

CUNHA, A. C. **O Homem Papel: Análise Histórica do Trabalhador das Indústrias Klabin do Paraná de Celulose S/A – 1942/1980.** 1982. 226 f. Dissertação (Mestrado em História Econômica) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 1982.

DAHL, R. The Behavioral Approach in Political Science: Epitaph for a Monument to a Successful Protest. **American Political Science Review**, Yale, v. 55, n. 4, p. 763 - 772, 1961.

DE PAULA, A. P. P.; MARANHÃO, C. M. S. A.; BARRETO, R. O.; KLACHEN, C. F. Tradição e a Autonomia dos Estudos Organizacionais Críticos no Brasil. **Revista de Administração de Empresas – RAE**, São Paulo, v. 50, n. 1, p. 10- 23, 2010.

DESAI, U. Institutions and Environmental Policy in Developed Countries. In: DESAI, U. **Environmental Politics and Policy in Industrialized Countries.** Massachusetts: MIT Press, 2002.

DINIZ, E. (Org.). **Empresários e Modernização Econômica: Brasil Anos 90.** Florianópolis: Editora da UFSC, 1993.

DRYZEK, J. S.; DUNLEAVY, P. **Theories of the Democratic State**. London: Palgrave Macmillan, 2009.

DUARTE, T. A Possibilidade da Investigação a 3: Reflexões sobre Triangulação (Metodológica). **Centro de Investigação e Estudos de Sociologia – CIES**, e-Working Paper, n. 60, 2009.

EGRI, C. P.; PINFIELD, L. T. As Organizações e a Biosfera: Ecologia e Meio Ambiente. In: CLEGG, S.; HARDY, C; NORD, D. (Orgs.). **Handbook de Estudos Organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1999.

EPE. Empresa de Pesquisa Energética. **Revisão dos Estudos de Inventário Hidrelétrico do Rio Tibagi – Relatório Final e Avaliação Ambiental integrada da Alternativa Selecionada**. Rio de Janeiro: Empresa de Pesquisa Energética, 2010.

ESTADO DO PARANÁ. **Mensagem Apresentada pelo Exmo. Sr. Governador Manoel Ribas a Assembléia Legislativa do Estado**. Curitiba: Empresa Gráfica Paranaense, de Plácido e Silva & Cia Ltda, 1935.

ESTADO DO PARANÁ. Secretaria Especial de Assuntos de Meio Ambiente. **Paraná – 92 Perfil Ambiental e Estratégias**. Secretaria Especial de Assuntos de Meio Ambiente, Curitiba, 1991.

EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bring The State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FAUTO, B. **A Revolução de 30: Historiografia e História**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1991.

FERNANDES, A. S. A. Path Dependency e os Estudos Históricos Comparados. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 24., 2007, São Leopoldo. **Anais...** São Leopoldo: UNISINUS, 2007.

FERNANDES, E. V. **Monte Alegre Cidade – Papel**. Telêmaco Borba: Biblioteca Municipal de Telêmaco Borba, 1974.

FERRAZ, C.; MOTTA, R. S. Regulação, Mercado ou Pressão Social? Os Determinantes do Investimento Ambiental na Indústria. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 24. , 2001, Salvador. **Anais...** Salvador: UFBA, 2001. p. 1 – 17.

FGV. Fundação Getúlio Vargas. **Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

FIEP. Federação das Indústrias do Estado do Paraná. **FIEP 65 Anos de História**. Edição Comemorativa. Curitiba: Literal Link, 2009.

FIEP. Federação das Indústrias do Estado do Paraná. **FIEP Comemora Dia da Indústria**. Disponível em: <[www.agenciafiiep.com.br/noticia/fiep-comemora-dia-da-industria](http://www.agenciafiiep.com.br/noticia/fiep-comemora-dia-da-industria)> Acesso em: fev. 2012.

FIESP. Federação das Indústria do Estado de São Paulo. **Homenagem aos 80 anos de Atuação do CIESP**. Disponível em: <[www.fiesp.com.br](http://www.fiesp.com.br)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

FIORINO, D. J. **Explaining National Environmental Performance: What do We Know and What Should We Learn?** Washinton D. C: Center for Environmental Polity Department of Public Administration and Policy American University, 2010.

FOLADORI, G. **Los Límites Del Dessarrollo Sustentable**. Montevideo: Ediciones de La Banda Oriental, 1999.

FREY, K. Políticas Públicas: um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil. **IPEA de Planejamento e Políticas Públicas**, São Paulo, n. 21, 2000.

FUNDAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. **Israel Klabin Fala Sobre Crise Ambiental e o Futuro do Planeta**. Disponível em: < [www.fbds.org.br](http://www.fbds.org.br) > Acesso em: 16 fev. 2012.

GLAUSER, B.; STRAUSS, A. **The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research**. New York: Aldine de Gruyter, 1967.

GODOI, C. K. ; MELLO, R. B. de; SILVA, A. B. **Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais: Paradigmas, Estratégias e Métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006.

GOULDSON, A.; MURPHY, J. Ecological Modernization and The European Union. **Geoforum**, London, n. 1, v. 27, 1996.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Guia Técnico Ambiental da Indústria de Papel e Celulose – Série P+L**. São Paulo: CETESB, 2008.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno**. Rio de Janeiro: Civilizações Brasileiras, 1991.

GUIMARÃES, R. P. Ecologia e Política na Formação Brasileira. **Revista de Ciências Sociais - DADOS**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 2, 1988.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. The Three Versions of New Institutionalism. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193 - 223, 2003.

HARTLEY, J. A Case Study Research. In: CASSELL, C.; SYMON, G. **Essential Guide to Qualitative Methods in Organizational Research**. London: Sage Publications, 2004.

HAYS, S. P. **A History of Environmental Politics Since 1945**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2000.

HEPBURN, C. Environmental Policy, Government, and The Market. **Oxford Review of Economic Policy**, Oxford, v. 26, n. 2, p. 117-136, 2010.

HOFFMAN, A. J. Linking Organizational and Field-Level Analyses: The Diffusion of Corporate Environmental Practice. **Organization and Environmental**, London, v. 14, n. 2, p. 133 - 156, 2001.

IAP. Instituto Ambiental do Paraná. **Legislação ambiental**. Disponível em: <[www.iap.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=276](http://www.iap.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=276)>. Acesso em: 20 jul. 2011.

IDEC. Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. **O Lado Obscuro do Papel**. Disponível em: <[www.idec.org.br/rev\\_servicosambiente.asp](http://www.idec.org.br/rev_servicosambiente.asp)>. Acesso em: 01 set. 2010.

IMMERGUT, E. M. The Theoretical Core of the New Institutionalism. **Politics & Society**, London, v. 26, n. 5, p. 5 - 34, 1998.

IPARDES. Fundação Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Participação do Setor Público na Economia Paranaense, Relatório de Pesquisa nº 1: Dimensão e Estrutura da Receita e Despesa do Setor Público Estadual**. Curitiba: Fundação Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, 1980.

IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Série Retrospectiva do Paraná: Atlas Histórico da Indústria (1940/1980)**. Curitiba: Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, 1993.

IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Crescimento, Reestruturação e Competitividade Industrial no Paraná (1985-2000)**. Curitiba: Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, 2002.

IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Mapas – Base Física, Ambiental, Econômica e Social**. Disponível em: < [www.ipardes.pr.gov.br/](http://www.ipardes.pr.gov.br/) >. Acesso em: 05 jan. 2011.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **IPEADATA**. Disponível em: <[www.ipeadata.gov.br/Default.aspx](http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx)>. Acesso em: 06 jul. 2011.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Valor FOB das Exportações e Importações por Setor: Celulose, Papel e Gráfica (1974/2007)**. Disponível em: <[www.ipeadata.gov.br/ExibeSeries.aspx?serid=35538&module](http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSeries.aspx?serid=35538&module)>. Acesso em: 16 ago. 2011.

JAFFE, A. B.; PETERSON, S. R.; PORTNEY, P. R.; STAVINS, R. N. Environmental Regulation and The Competitiveness of U.S. Manufacturing: What Does The Evidence Tell Us? **Journal Of Economic Literature**, U.S.A, v. 33, n. 1, p. 132-163, 1995.

JANICKE, M. Conditions for Environmental Policy Success: An International Comparison. **The Environmentalist**, Berlin, v.12, n. 1, p. 47-58, 1992.

JANICKE, M. Trend – Setters in Environmental Policy: The Character and Role of Pioneer Countries. **European Environment**, Berlin, v. 15, p. 129 - 142, 2005.

JÚNIOR, A. B. Principais Resultados da Política Ambiental Brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 1, p. 96-122, jan./mar. 1992.

KLABIN. **A Unidade Monte Alegre**. Telêmaco Borba: Klabin, 2011.

KLABIN. **Histórico Klabin**. Disponível em: < [www.klabin.com.br/pt-br/a-klabin/historico.aspx](http://www.klabin.com.br/pt-br/a-klabin/historico.aspx)>. Acesso em: 10 jan. 2012.

KLABIN. **Klabin 100 Anos**: Esta é, um Pouco, da História do Brasil nos Últimos 100 Anos. Publicação Comemorativa Dirigida aos Funcionários das Indústrias Klabin. Telêmaco Borba: Klabin, 1999.

KNIGHT, P. **Brazil's Klabin is Mulling Plants To Double in The Next Three Years**. ABI Informal Global, 2005.

LAWRENCE, B. S. Historical Perspective: Using The Past to Study the Present. **Academy Of Management Review**, California, v. 9, n. 2, 1984, p. 307-312.

LE PRESTRE, P. **Ecopolítica Internacional**. São Paulo: Senac/SP, 2000.

LEVI, M. Modeling Complex Historical Processes With Analytic Narratives. In: MAYNTZ, R. **Akteure, Mechanismen, Modelle**. New York: Campus, 2002.

LIMA, E. P. S. O Neoliberalismo no Paraná: um Resgate Histórico. **Revista de História Regional**, Ponta Grossa, v. 11, n. 1, p. 109-124, 2006.

- LOPES, C. R. A. **Análise da Indústria de Papel e Celulose no Brasil**. 1998. Dissertação (Mestrado em Negócios) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1998.
- LOWI, T. J. American Business, Public Policy, Case- Studies, and Political Theory. **World Politics**, London, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1963.
- LOWI, T. J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, USA, v. 32, n. 4, p. 298 - 310, 1972.
- LUCENA, I. G.; RIBEIRO, H. Gestão Ambiental Empresarial e Certificação ISO 14001: Função Ambiental ou Econômica? – Considerações a Partir de um Caso em Indústria de Celulose e Papel. In: MANTOVANI, W. (Org.) **Caminhos de uma Ciência Ambiental**. São Paulo: Fapesp, 2005.
- LUCENA, M. de. Neocorporativismo? Conceito, Interesses e Aplicação ao Caso Português. **Análise Social**, Lisboa, v. 21, p. 819 - 865, 1985.
- LUSTOSA, M. C. Industrialização, Meio Ambiente, Inovação e Competitividade. In: MAY, P. H.; LUSTOSA, M. C.; VINHA, V. (Orgs.) **Economia do Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: Campus, 2003.
- MACHADO, E. S. Introdução à História de Gestão de Recursos Hídricos no Estado do Paraná. In: Simpósio Internacional de Gestão de Recursos Hídricos, 1998, Gramado. **Anais...** Gramado: Instituto de Pesquisas Hidráulicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1998.
- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Neo - Institucionalismo: Fatores Organizacionais da Vida Política. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v.16, n. 31, p. 121 - 142, 2008.
- MARGALHO, M. G. **Klabin**: os Empresários, a Empresa e as Estratégias de Construção da Hegemonia (1930 – 1951). 2008. 220 f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008.
- MARGULIS, S. **A Regulamentação Ambiental**: Instrumentos e Implementação. Rio de Janeiro: IPEA – Textos para Discussão 437, 1996.
- MARONOZE, L. F. Z. **A Precarização do Trabalho Docente na Rede Estadual de Educação Básica do Paraná (1995-2002)**. 2011. 212 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2011.
- MCCORMICK, J. **Environmental Policy in the European Union**. The European Series: Palgrave, 2001.
- MELETTI, P. C. **Avaliação da Degradação Ambiental por Meio de Testes de Toxicidade com Sedimento e de Análises Histopatológicas em Peixes**. 2003. 231 f. Tese (Doutorado em Ciências da Engenharia Ambiental). Universidade de São Paulo – Escola de Engenharia de São Carlos, São Carlos, 2003.
- MERRIAM, S. B. **Qualitative Research and Case Study Applications in Education**. San Francisco: Jossey –Bass, 1998.
- MERTON, R. K. **Sociologia**: Teoria e Estrutura. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1968.
- MILLEO, H. As Dores de Quem Vive com Chumbo nas Veias. **Gazeta do Povo – Vida e Cidadania**, Curitiba, 14 dez. 2009.
- MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Diagnóstico da Gestão Ambiental nas Unidades da Federação**: Relatório Final. Estado do Paraná: Brasília, 2001.

MOL, A. P. J. Ecological Modernization: Industrial Transformations and Environmental Reform. In: REDCLIF, M. ; WOODGATE, G. **The International Handbook of Environmental Sociology**. London: Paperback Edition, 2000.

MORAN, M. Review Article: Understanding The Regulatory State. **British Journal of Political Science**, Cambridge, v. 32, p. 391- 413, 2002.

MURPHY, J. Editorial - Ecological Modernization. **Geoforum**, London, v. 31, 2000.

NOJIMA, D. Crescimento e Reestruturação Industrial no Paraná – 1985/2000. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 103, p. 23-43, 2002.

O GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ. **Decreto – Lei nº 3.209, de 16 de fevereiro de 1973**. O atual Departamento de Águas e Energia Elétrica - DAEE, vinculado à Secretaria de Viação e Obras Públicas, dotado de personalidade jurídica de direito público, com autonomia técnica, administrativa e financeira, sede e foro na cidade de Curitiba, passará a denominar-se Administração de Recursos Hídricos - A.R.H., com estrutura e atribuições definidas neste Decreto. Diário Oficial do Estado do Paraná, Curitiba, 1973.

\_\_\_\_\_. **Decreto – Lei nº 5.316, de 17 de abril de 1974**. Aprova o Regulamento da Lei nº 6.513, de 18 de dezembro de 1973, que dispõe sobre a proteção dos recursos hídricos contra agentes poluidores. Diário Oficial do Estado do Paraná, Curitiba, 1974.

\_\_\_\_\_. **Decreto – Lei nº 857, de 18 de junho de 1979**. Regulamenta a Lei nº 7.109, de 17 de janeiro de 1979, que institui o Sistema de Proteção do Meio Ambiente. Diário Oficial do Estado do Paraná, Curitiba, 1979.

\_\_\_\_\_. **História Administrativa do Paraná (1948/1998): Criação, Competências e alterações das Unidades Administrativas do Estado**. Curitiba: Imprensa Oficial/DEAP, 2002.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.109, de 17 de janeiro de 1979**. Institui o Sistema de Proteção do Meio Ambiente, contra qualquer agente poluidor ou perturbador, com aplicação e fiscalização pela Administração dos Recursos Hídricos - ARH, e adota outras providências. Diário Oficial do Estado do Paraná, Curitiba, 1979.

\_\_\_\_\_. **Programa Estadual de Meio Ambiente – 1ª Aproximação**. Governo do Paraná, Curitiba, 1984

\_\_\_\_\_. **Resolução SEMA nº 31, de 24 de agosto de 1998**. Dispõe sobre o licenciamento ambiental, autorização ambiental, autorização florestal e anuência prévia para desmembramento e parcelamento de gleba rural. Diário Oficial do Estado do Paraná, Curitiba, 1998.

O'CONNOR. ¿Es Posible El Capitalismo Sostenible? In: ALIMONDA, H. (Coord.). **Ecología Política: Naturaleza, Sociedad y Utopia**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2002.

OFFE, C. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PADIS, P. C. **Formação de uma Economia Periférica: o Caso do Paraná**. Curitiba: HUCITEC, 1982.

PARANÁ CIDADES. **Contrato de Gestão**. Disponível em: <[www.paranacidade.org.br](http://www.paranacidade.org.br)>. Acesso em: fev. 2012.

PEREIRA, L. C. B.; DINIZ, E. Empresariado Industrial, Democracia e Poder Político. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 84, 2009.

PERROW, C. **Normal Accidents: Living with High Risk Technologies**. Princeton: Princeton University Press, 1999.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N. J: Chatham House, 1986.

PETERS, B. G. **Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism**. 2. ed. London: British Library, 2005.

PIERSON, P. The New Politics of the Welfare State. **World Politics**, USA, v. 48, n. 2, p. 143-179, 1996.

PREFEITURA DE TELEMACO BORBA. **A cidade: Dados Econômicos e Sociais**. Disponível em: < [www.telemacoborba.pr.gov.br/](http://www.telemacoborba.pr.gov.br/)>. Acesso em: 20 jan. 2012.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº 7.347, de 24 de junho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Diário Oficial da República, Brasília, 1985.

ROCHA, C. V. Neoinstitucionalismo como Modelo de Análise para as Políticas Públicas: Algumas Observações. **Civitas**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 11-28, 2005.

ROSENBAUM, W.A. **Politics of Environmental Concern**. New York: Praeger, 1973.

SANCHES, C. S. Gestão Ambiental Proativa. **Revista de Administração de Empresas – RAE**, São Paulo, v. 40, n. 1, 2000.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análises e Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

SECRETARIA DE ESTADO E INTERIOR. **Quatro Anos de Realizações (1975 – 1978): Recursos Hídricos e Meio Ambiente**. Curitiba: Secretaria De Estado e Interior, 1979.

SELLTIZ, C.; WRIGHTSMAN; COOK. **Métodos de Pesquisa nas Relações Sociais**. Rio de Janeiro: E.P.U, 1967.

SENADO FEDERAL. **Legislaturas Anteriores**. Disponível em: <[www.senado.gov.br/senadores/periodos/legisAnt](http://www.senado.gov.br/senadores/periodos/legisAnt)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

SHIBATTA, O.; ORSI, M. L.; BENNEMANN, S. T.; SILVA-SOUZA, A. T. Diversidade e Distribuição de Peixes na Bacia do Rio Tibagi. In: MEDRI, M. E.; BIANCHINI, E. SHIBATTA, O. A.; PIMENTA, J. A. **A Bacia do Rio Tibagi**. Londrina: EDUEL, 2002.

SHWOM, R. Strengthening Sociological Perspectives on Organizations and the Environment. **Organization and Environment**, London, v. 22, n. 3, p. 271 – 292 , 2009.

SILVA, H. P. **Sustentabilidade e Desenvolvimento Local a Partir da Atividade Econômica de Celulose e Papel: Telêmaco Borba e a Klabin em Questão**. 2008. 186 f. Dissertação (Mestrado Multidisciplinar em Organização e Desenvolvimento) – Centro Universitário FAE, Curitiba, 2008.

SKOCPOL, T. **Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins Of Social Polity in United States**. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

SOS MATA ATLÂNTICA. **Retrospectiva 25 Anos**. Disponível em: < [www.sosmatatlantica.org.br](http://www.sosmatatlantica.org.br) >. Acesso em: 16 fev. 2012.

SOUZA, C. Políticas Públicas: Uma Revisão de Literatura. **Sociologia**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SOUZA, J. A. P. **Uma Análise da Evolução Recente das Finanças Públicas no Paraná**. 2009. 76 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

SOUZA, R. S. **Entendendo a Questão Ambiental**: Temas de Economia, Política e Gestão do Meio Ambiente. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000.

STAKE, R. E. Estudo de Caso em Pesquisa e Avaliação Educacional. In: Avaliação em Debate, 1982, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: PUC, 1982, p. 6- 14.

STEHLE, A. W. Capitalismo e Entropia: os Aspectos Ideológicos de uma Contradição e a Busca por Alternativas Sustentáveis. In: CAVALCANTE, C. **Desenvolvimento e Natureza**: Estudos para uma Sociedade Sustentável. São Paulo: Cortez, 1995.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional. **Execução Orçamentária dos Estados (1995/2010)**. Disponível em: <[www.stn.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www.stn.gov.br/estados_municipios/index.asp)>. Acesso em: dez. 2011.

SUREHMA. Superintendência de Recursos Hídricos e Meio Ambiente. **Problemática Ambiental do Estado do Paraná**. Curitiba: Superintendência de Recursos Hídricos e Meio Ambiente, 1979.

SUREHMA. Superintendência de Recursos Hídricos e Meio Ambiente. **Relatório de Atividades da SUREHMA – 1987/1990**. Curitiba: Superintendência de Recursos Hídricos e Meio Ambiente, 1990.

THELEN, K. The Explanatory Power of Historical Institutionalism. In: MAYNTZ, R. **Akteure, Mechanismen, Modelle**. New York: Campus Verlag, 2002.

THELEN, K.; STEINMO, S. Historical Institutionalism in Comparative Politics. In: STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. **Structuring Politics**: Historical Institutionalism in Comparative Analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

THÉRET, B. Institutions: Between the Structures and Actions. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 225 - 254, 2003.

TIETENBERG, T. H. Economic Instruments for Environmental Regulation. **Oxford Review Of Economic Policy**, Oxford, v. 6, n. 1, 1990.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Às Claras – Um Mapa do Financiamento Político nas Eleições Municipais Brasileiras de 2002**. Campinas: Transparência Brasil, 2003.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. **Relação de Pagamentos de Compras e de Serviços Efetuados ao Instituto Ambiental do Paraná (2004/2010)**. Disponível em: <[www.gestaodinheiropublico.pr.gov.br/Gestao/gastos/ConsultaPagamentos.jsp](http://www.gestaodinheiropublico.pr.gov.br/Gestao/gastos/ConsultaPagamentos.jsp)>. Acesso em: 06 dez. 2011.

TRINTIN, J. G. **A Economia Paranaense: 1985-1998**. 2001. 205 f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais**: A Pesquisa Qualitativa em Educação. São Paulo: Atlas, 1994.

TSEBELIS, J. **Jogos Ocultos**. São Paulo: Editora Edusp, 1998.



UDAY, D. **Environmental Politics and Policy in Industrialized Countries**. Massachusetts: SNP Best-Set Typesetter, 2002.

VIA CAMPESINA. **O Latifúndio dos Eucaliptos**: Informações Básicas Sobre as Monoculturas de Árvores e as Indústrias de Papel. Porto Alegre: Via Campesina, 2006.

VITAL, M. H. F. Impacto Ambiental de Florestas de Eucalipto. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 28, p. 235 - 276, 2007.

VOGEL, D. Environmental Regulation and Economic Integration. **Journal of International Economic Law**, Oxford, v. 3, n. 2, p. 265 - 279, 2000.

WORSTER, D A.R.H. Procederá Análise no Rio Tibagi e Acha “Seriíssimo” o Problema do Igapó. **Jornal de Londrina**, Londrina, 25 nov. 1978, p. 5.

\_\_\_\_\_. Às Margens do Tibagi, músicas e Discursos Lançam Consórcio. **Jornal de Londrina**, Londrina, 22 set. 1989.

\_\_\_\_\_. Busca-se o Compromisso de Salvação do Tibagi. **Jornal de Londrina**, Londrina, 10 jun. 1983, p. 6.

\_\_\_\_\_. Dependente do BNH, Projeto Tibagi Exigirá Novas Medidas Paliativas. **Jornal de Londrina**, Londrina, 23 mar. 1985, p. 10.

\_\_\_\_\_. Previsão é de 20 anos para Recuperação do Rio Tibagi. **Jornal de Londrina**, Londrina, 19 jun. 1983, p. 7.

\_\_\_\_\_. Projeto Tibagi. **Jornal de Londrina**, Londrina, 13 mar. 1991.

\_\_\_\_\_. Projeto Visa Recuperação das Águas do Rio Tibagi. **Jornal de Londrina**, Londrina, 7 jun. 1989, p. 5.

\_\_\_\_\_. Requião Aciona Hoje o Projeto Tibagi. **Jornal de Londrina**, Londrina, 31 out. 1991, p. 9.

\_\_\_\_\_. SUREHMA Divulga Relatório e Afirma que Poluição Teve Redução de 25 Por Cento. **Jornal de Londrina**, Londrina, 22 fev. 1979, p. 8.

\_\_\_\_\_. SUREHMA se Propõe a Decidir com Pró- Tibagi Sobre Poluição. **Jornal de Londrina**, Londrina, 21 ago. 1983, p. 6.

\_\_\_\_\_. Para Fazer História Ambiental. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v.4, n.8, p. 198-215, 1991.

## **APÊNDICES**

**APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista 1, realizado com funcionários do órgão de meio ambiente.**

<b>Roteiro de Entrevista 1</b>
<b>1ª Parte: Apresentação do Entrevistado</b>
Nome Completo
Formação
Funções exercidas em Telêmaco Borba
<b>2ª Parte: Vínculo com os Momentos Críticos</b>
Em quais momentos ocorreram mudanças atípicas na estrutura da ARH; SUREHMA; IAP que transformaram seu modo de atuar (objetivos, metas, estratégia, fiscalização, resultados)?
Quais foram essas mudanças?
Qual o motivo dessas mudanças terem acontecido (troca de mandado, redemocratização, neoliberalismo, centralização das atividades ambientais etc..)
Essas mudanças aconteceram também em outros órgãos ambientais do Paraná ou do Brasil? Se sim, foi pelo
A criação do IAP, em 1992, pode ser considerada uma mudança atípica? E o período de redemocratização?
<b>3ª Parte: Vínculo com as Bases de Recursos de Poder da Instituição Pública: ARH, SUREHMA e IAP</b>
Comentar sobre a quantidade e a oscilação de funcionários do órgão ambiental no período analisado.
Houve em algum momento aperfeiçoamento do corpo funcional com cursos, viagens de aprendizagem técnica, programas etc.? Quais momentos?
Houve momentos de renovação da frota de automóveis, compra de equipamentos (computadores, móveis etc.), emprego de tecnologias que agilize o processo da regulação ambiental, inovação da instituição? Quais momentos?
Repasse de verba governamental para o órgão ambiental, como se desenvolveu esse processo. O órgão possui outras fontes de renda que não o repasse governamental?
Desempenho técnico do órgão ambiental ao longo do período de estudo. Relação entre demanda e a capacidade do órgão em responder essas demandas.
<b>4ª Parte: Vínculo com as Bases de Recursos de Poder da Instituição Privada: Klabin/PR</b>
Existiram (em) pressões no órgão ambiental, quando iniciou (ia) alguma fiscalização em indústria com relevância econômica dentro do Estado? Como foram (são) essas pressões?
Como foi (é) a relação do órgão ambiental com a Klabin/PR na regulação ambiental do período em análise?
A Klabin/PR tentou em algum momento não permitir a entrada ou não atender os fiscais do órgão ambiental?
A Klabin/PR tinha influências dentro do poder legislativo do Estado do Paraná? Quem representava seus interesses?
Como a indústria reagia (reage) após autuações ambientais recebidas? (procurava implementar o exigido; retardava o processo de implementação de ações ambientais, entrava com processos judiciais, etc.)
Houve momento que a Klabin/PR não atendeu as exigências ambientais impostas pelo órgão ambiental?
Atualmente ela ainda sofre com autuações advindas do órgão ambiental? Como reage a essas autuações?
Houve, em algum momento de autuação da Klabin/PR, interferência da FIEP nesse procedimento? Como se desenvolveu a relação entre FIEP e IAP?
A Klabin/PR recebeu algum tipo de incentivo, financiamento, ajuda de custo, do governo do Estado para implementar ações ambientais exigidas pelo IAP?
<b>5ª Parte: Momentos Finais</b>
Gostaria de complementar, algum tópico anteriormente debatido?
Saberia informar pessoas conhecedoras do tema apresentado, para futuro contato do entrevistador com a mesma?

**APÊNDICE B** – Roteiro de Entrevista 2, realizado em Telêmaco Borba.

<b>Roteiro de Entrevista 2</b>
<b>1ª Parte: Apresentação do Entrevistado</b>
Nome Completo
Formação
Funções exercidas em Telêmaco Borba
<b>2ª Parte: Klabin e Telêmaco Borba</b>
Qual a importância da Klabin para a Cidade de Telêmaco?
Como é a Relação da Klabin com a Cidade?
A cidade de Telêmaco foi ou/e ainda é dependente economicamente da Klabin?
Como é a arrecadação de impostos do município se levarmos em consideração os pagamentos da Klabin?
Qual é a sua visão a respeito da Klabin? Como você enxerga a mesma?
<b>3ª Parte: Klabin e as causas sociais e Ambientais</b>
Como se desenrolou os projetos sociais e ambientais da Klabin na cidade? Eles existiram? Quais foram?
Ao longo dos anos esses projetos (sociais e ambientais) tiveram oscilações? Vêm aumentando ou diminuindo?
Existiu problemas ambientais na Klabin, tais como: poluição hídrica, poluição atmosférica? Existem ainda hoje?
Como a cidade/ a prefeitura/ os funcionários viram a relação entre IAP e Klabin?
Não existia uma preocupação da cidade/ prefeitura/ dos funcionários quanto à poluição do Tibagi, visto que, sua captação de água municipal é dessa bacia hidrográfica?
Existiu algum empréstimo financeiro do município de Telêmaco para com a Klabin?
<b>4ª Parte: Pressões sociais e representação da Klabin na política da Cidade</b>
Existiram ou existem movimentos sociais e ambientais que iam contra os interesses da indústria Klabin? Com sentido de fazer pressão na indústria?
A prefeitura / município chegou a denunciar a Klabin por problemas de poluição hídrica e atmosférica?
Como se desenvolveu as representações políticas da Klabin no município? Havia prefeitos, vereadores ou deputados que se elegeram por trabalharem na Klabin, ou que receberam apoio político da Klabin?
A Klabin chegou a apoiar financeiramente algum prefeito e/ou vereador?
<b>5ª Parte: Momentos Finais</b>
Gostaria de complementar algum tópico anteriormente debatido?
Saberia informar pessoas conhecedoras do tema apresentado, para o futuro contato do entrevistador com a mesma?