



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

JESSICA ELOÍSA DE OLIVEIRA

**GASTO AMBIENTAL NO ESTADO DO PARANÁ:
UM ESTUDO SOBRE A INFLUÊNCIA DE FATORES POLÍTICOS
NO CICLO ORÇAMENTÁRIO**

Londrina
2016

JESSICA ELOÍSA DE OLIVEIRA

**GASTO AMBIENTAL NO ESTADO DO PARANÁ:
UM ESTUDO SOBRE A INFLUÊNCIA DE FATORES POLÍTICOS
NO CICLO ORÇAMENTÁRIO**

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
2016

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

DE OLIVEIRA, JESSICA ELOÍSA .

GASTO AMBIENTAL NO ESTADO DO PARANÁ: UM ESTUDO SOBRE A INFLUÊNCIA DE FATORES POLÍTICOS NO CICLO ORÇAMENTÁRIO / JESSICA ELOÍSA DE OLIVEIRA. - Londrina, 2016.

114 f.

Orientador: BENILSON BORINELLI.

Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Administração, 2016.

Inclui bibliografia.

1. Política Ambiental. Gasto Ambiental. Fatores Políticos. - Tese. I. BORINELLI, BENILSON. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

JESSICA ELOÍSA DE OLIVEIRA

**GASTO AMBIENTAL NO ESTADO DO PARANÁ:
UM ESTUDO SOBRE A INFLUÊNCIA DE FATORES POLÍTICOS NO
CICLO ORÇAMENTÁRIO**

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.

BANCA EXAMINADORA

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

Prof. Dr. Luís Miguel Luzio dos Santos
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof. Dr. Ronaldo Baltar
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Londrina, 08 de julho de 2016.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus por ter me dado força para concluir esta árdua etapa da formação acadêmica.

Em segundo lugar, ao meu orientador, Prof. Dr. Benilson Borinelli, que me ajudou imensamente neste trabalho e foi além, com discussões produtivas que me tornaram uma pessoa mais crítica diante da sociedade contemporânea.

Ao grande jornalista Rafael Sanchez pela ajuda para localizar os entrevistados e em outras etapas da pesquisa. Obrigada pelo seu apoio pessoal e profissional, seria muito mais difícil sem ele.

Aos entrevistados, que contribuíram imensuravelmente com este trabalho, dedicando horas do seu tempo para responder as questões e compartilhar conhecimentos adquiridos durante suas carreiras profissionais em instituições públicas.

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

Aos colegas, professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Estadual de Londrina (PPGA-UEL), que tanto me ensinaram e me ajudaram durante este percurso, especialmente à Renata Storti Pereira, à Natália Nakay Guandalini, à Dayane Freire Romagnolo, ao Francisco Navarro, ao Prof. Dr. Saulo Fabiano Amâncio Vieira e à Prof.^a Dr.^a Sonia Regina Vargas Mansano.

Ao Prof. Dr. Luís Miguel Luzio dos Santos e ao Prof. Dr. Ronaldo Baltar, que tive o prazer de ter em minha banca.

Ao Grupo de Estudos em Política e Gestão Socioambiental (GEA) da UEL, onde as primeiras propostas e *insights* deste trabalho surgiram e puderam contar com as dicas e contribuições de seus integrantes.

À minha mãe, Roseli de Araújo, e meus avós maternos (Terezinha e José), que, pela simplicidade, não entendem o significado de um Mestrado Acadêmico, o que não desabona tudo que fizeram por mim até hoje.

*“(Gaia) santa terra que atura esse pobre animal
(Gaia) que te explora, devora e destrói onde mora
(Gaia) perdão porque a gente só vai entender
Quando te perder”*

(Terra Celta)

OLIVEIRA, Jessica Eloísa de. **Gasto ambiental no estado do paraná:** um estudo sobre a influência de fatores políticos no ciclo orçamentário. 2016. 144f. Disserta o (Mestrado em Administra o) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2016.

RESUMO

O objetivo deste trabalho foi analisar a influência de fatores políticos na aloca o dos gastos em meio ambiente no ciclo orçamentário do estado do Paraná no período de 2003 a 2014. No intuito de alcançar esse objetivo, realizou-se uma pesquisa qualitativa, de caráter descritivo e exploratório, baseada no modelo que Russel e Benson (2014) utilizam para analisar o orçamento verde, a saber: o partidarismo, ideologia e preferências do público. Foram realizadas, inicialmente, nove entrevistas exploratórias com integrantes do Sindicato Estadual dos Servidores Públicos da Agricultura, Meio Ambiente, Fundepar e Afins – SINDSEAB e técnicos do Instituto Ambiental do Paraná – IAP e da Secretária de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMA. Posteriormente, outras sete entrevistas foram realizadas com atores que participaram do ciclo orçamentário do gasto ambiental no estado. Além das entrevistas, pesquisa documental foi utilizada para compor a coleta de dados. Os principais resultados apontaram que fatores políticos têm influência significativa no processo de aloca o de recursos para a área ambiental, entre eles: partido, ideologia, preferências do eleitorado e preferências pessoais dos governantes (personalismo). No Paraná, há o predomínio de partidos de direita, que visam ao desenvolvimento econômico em detrimento do meio ambiente. As coliga es formadas pelos veto *players* institucionais do estado mantiveram, por todo o período, distância ideológica significativa entre si quanto ao espectro político e ao perfil partidário ambiental, sendo que essa distância aumentou entre os veto *players* partidários no pleito que elegeu Carlos Alberto Richa (2010). Assim, a alternância ideológica entre as forças políticas que governaram o estado no período não foi significativa a ponto de se refletir no orçamento ambiental do Paraná. As preferências do público no estado são voltadas, prioritariamente, para as áreas de saúde, educa o e segurança pública, e o meio ambiente não esteve sequer entre os dez principais problemas elencados pelos paranaenses em pesquisas de opinião pública. A fraca institucionaliza o da política ambiental no Paraná abriu um espaço considerável para a interferência das preferências e convic es pessoais dos governantes nas decisões sobre o gasto ambiental. O estudo constata que a questão ambiental ainda é percebida como uma ameaça ao modelo de desenvolvimento, portanto, a política ambiental pode ser entendida não são como uma política de baixa prioridade, mas também como uma antiprioridade.

Palavras-chave: Política ambiental. Gasto ambiental. Fatores políticos.

OLIVEIRA, Jessica Eloísa de. **Environmental expenditure in the state of Paraná: a study on the influence of political factors in the budget cycle.** 2016. 144 p. Dissertation (Masters in Business Administration) - Center for Applied Social Studies, State University of Londrina, Londrina. 2016.

ABSTRACT

The aim of this study is to analyzing the influence of political factors in the allocation of spending on environment in Parana state budget cycle from 2003 to 2014. In order to achieve this goal we made a qualitative research, descriptive and exploratory, based on the model proposed by Russell and Benson (2014) used to analyze the green budget, known as: the partisanship, ideology and public preferences. At first, we made nine exploratory interviews with members of the State Union of Agriculture Public Employees, Environment, Fundepar and Related - SINDSEAB and technicians of the Environmental Institute of Paraná - IAP and the Secretary of Environment and Water Resources - SEMA. Then, seven interviews were conducted with people who participated in the environmental budget cycle in the state. Besides the interviews, documentary research was used to compose the data collection. The main results showed that political factors have significant influence in the resource allocation process for the environmental area. Among them: party, ideology, preferences of the electorate, and personal preferences of the rulers (personalism). In the state of Paraná there is a predominance of right-wing parties that seek economic development instead of the environment. Coalitions formed by state institutional veto players maintained throughout the significant ideological distance period each other on the political spectrum and the environmental party profile, and this increased the distance between the supporters veto players in the election that elected Carlos Alberto Richa (2010). Therefore, the ideological alternation between the political forces that ruled the State in that period was not significant enough to be reflected in the environmental budget of Paraná. Public preferences in the State are linked primarily to the areas of health, education and public safety and the environment was not even among the top ten issues listed by Paraná in public opinion surveys. The weak institutionalization of environmental policy in the State of Paraná opened considerable space for interference of personal preferences and beliefs of the rulers in decisions about environmental outlays. The study finds that the environmental issue is still perceived as a threat to the development model, therefore, environmental policy can be understood not only as a minor low political priority, but also as an anti-priority.

Keywords: Environmental policy. Environmental expenditure. Political factors.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Evolução da despesa, da receita e do PIB no Paraná, de 2003 a 2014 (R\$ bilhão)	63
Gráfico 2 –	Participação do gasto da função Gestão Ambiental no PIB, na receita e na despesa do estado do Paraná, de 2003 a 2014 (%).....	64
Gráfico 3 –	Média do gasto por função no Paraná, de 2003 a 2014 (%)	65
Gráfico 4 –	Gasto total na função Gestão Ambiental, no estado do Paraná, de 2003 a 2014 (R\$ milhão)	66
Gráfico 5 –	Gasto na função Gestão Ambiental por categoria econômica, de 2003 a 2014 (R\$ milhão)	67
Gráfico 6 –	Gasto por subfunção da Gestão Ambiental, de 2004 a 2014 (R\$ milhão).....	69
Gráfico 7 –	Gasto percentual da Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos e da função Gestão Ambiental em relação ao gasto total do Paraná, de 2003 a 2014 (%).....	73
Gráfico 8 –	Divisão dos Deputados Estaduais do Paraná por espectro político, eleições de 2002, 2006 e 2010	88
Gráfico 9 –	Divisão global dos eleitos por espectro político, eleições de 2002, 2006 e 2010.....	92
Gráfico 10 –	Gasto percentual da Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – PR por mandato, de 2003 a 2014 (%).....	102
Gráfico 11 –	Principais problemas do Brasil segundo a população brasileira adulta ao longo da série histórica de 1997 a 2012	106

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1 – Ciclo Orçamentário.....	43
Ilustração 2 – Classificação funcional-programática.....	46
Ilustração 3 – Cobertura vegetal nativa do estado do Paraná.....	56
Ilustração 4 – Cobertura vegetal remanescente no estado do Paraná – 2012.....	58

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Competências constitucionais estaduais em meio ambiente.....	24
Quadro 2 –	O financiamento ambiental nos relatórios internacionais.....	30
Quadro 3 –	Fatores estudados na política ambiental	33
Quadro 4 –	Um quadro analítico-teórico para explicar o orçamento verde.....	36
Quadro 5 –	Partidos políticos brasileiros registrados no TSE e seu posicionamento no espectro político	40
Quadro 6 –	Relatório das entrevistas exploratórias realizadas em 2015	50
Quadro 7 –	Relatório das entrevistas semiabertas realizadas em 2016	52
Quadro 8 –	Definição das categorias de Russel e Benson (2014)	53
Quadro 9 –	Governadores do estado do Paraná desde 1983.....	87
Quadro 10 –	Perfil ambiental partidário dos partidos políticos com representantes eleitos no Paraná entre 2002 e 2010	94

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Percentual do corte orçamentário na função Gestão Ambiental e na despesa total do estado, de 2003 a 2014 (R\$ milhão).....	68
Tabela 2 –	Gasto por subfunção e programa da Gestão Ambiental – Administração Indireta, de 2003 a 2014 (R\$ milhão).....	71
Tabela 3 –	Gasto ambiental por entidade, de 2003 a 2014 (R\$).....	74
Tabela 4 –	Destinação de recursos do FRHI e FEMA em 2015.....	78
Tabela 5 –	Comparativo do Gasto na Função Gestão Ambiental por fase do Ciclo Orçamentário, de 2003 a 2014.....	84
Tabela 6 –	Divisão das coligações por espectro político, eleições de 2002, 2006 e 2010.....	97
Tabela 7 –	Divisão das coligações por perfil ambiental partidário, eleições de 2002, 2006 e 2010.....	99

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	OBJETIVO GERAL	16
1.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	16
1.3	JUSTIFICATIVA	16
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	18
2.1	POLÍTICA AMBIENTAL	18
2.1.1	Política Ambiental no Brasil	20
2.1.2	Política Ambiental Estadual	22
2.2	ORÇAMENTO E GASTOS AMBIENTAIS	26
2.2.1	A consideração dos Gastos Ambientais nas Discussões e nos Documentos Internacionais sobre Meio Ambiente	26
2.2.2	Orçamento Verde	31
2.2.3	Estudos da Política Ambiental usando gastos	32
2.2.4	Partidos políticos e ideologia no Brasil	37
2.2.5	O orçamento e o gasto público no Brasil	42
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	48
3.1	CLASSIFICAÇÃO GERAL DA PESQUISA	48
3.2	COLETA E ANÁLISE DOS DADOS	48
3.2.1	Unidade de análise	49
3.2.2	Instrumentos de coleta de dados	49
3.2.3	Definição das categorias	53
3.2.4	Análise dos dados	54
4	RESULTADOS	55
4.1	O ESTADO DO PARANÁ	55
4.1.1	A Política Ambiental do Paraná	59
4.1.2	O Gasto Ambiental no estado do Paraná	62
4.1.2.1	Desvio e restrição de recursos	76
4.2	CICLO ORÇAMENTÁRIO DO GASTO AMBIENTAL NO PARANÁ	80
4.3	DECIDINDO O ORÇAMENTO AMBIENTAL	86

4.3.1	Partidarismo	86
4.3.2	Ideologia.....	96
4.3.2.1	Distanciamento ideológico.....	96
4.3.2.2	Alternância ideológica	101
4.3.3	Preferências do público	104
4.3.4	Outros fatores	111
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	115
	REFERÊNCIAS	119
	APÊNDICES	131
	APÊNDICE A – Roteiro entrevistas exploratórias.....	132
	APÊNDICE B – Carta de apresentação.....	133
	APÊNDICE C – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	134
	APÊNDICE D – Roteiro das entrevistas semiabertas realizadas em 2016.....	136
	APÊNDICE E – Gasto por subfunção, programa e projeto da Gestão Ambiental – Administração Indireta, de 2003 a 2014 (R\$ milhão).....	138
	APÊNDICE F – Divisão dos Deputados Estaduais, Deputados Federais e Senadores do Paraná por partido e espectro político, eleições de 2002, 2006 e 2010.....	144

1 INTRODUÇÃO

Os problemas ambientais, principalmente a degradação e a poluição, se acentuaram nas sociedades industrializadas na década de 1960. Os países então, sob a pressão nacional e internacional, implementaram leis, programas e projetos para proteger e conservar o meio ambiente. Assim, surge a política ambiental contemporânea, que tenta melhorar a qualidade do ambiente e a utilização dos recursos naturais (KRAFT, 2011). Entretanto, para que a política ambiental possa atuar, ela tem que lidar com diversos grupos de interesses afetados por ela, como associações civis, empresas privadas, representações locais, sindicatos, governos locais, regionais e nacionais. Esse conjunto de interesses, muitas vezes antagônicos, confere à política ambiental um caráter conflituoso, complexo e multissetorial. Apesar do crescimento do aparato legal e organizacional para a política ambiental nas últimas décadas, na maioria dos casos, as agências ambientais carecem de recursos, possuem baixo prestígio e apresentam desempenho insatisfatório, não tendo condições de efetivamente enfrentar os atores que promovem a degradação ambiental (WILKINSON; BENSON; JORDAN, 2008; KRAFT, 2011; NILES; LUBELL, 2012; BORINELLI, 2015, no prelo).

A efetividade da política ambiental está estreitamente relacionada aos recursos que ela detém. Entre eles, o recurso financeiro é um dos meios mais importantes para a implementação de políticas (SABATIER; MAZMANIAN, 1980; AZEREDO; LUIZA; BAPTISTA, 2012). Os principais relatórios internacionais sobre o meio ambiente (Declaração de Estocolmo, Relatório Brundtland, Agenda 21, Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, Acordo de Paris) recorrentemente ressaltam a importância do financiamento das políticas ambientais. Na área pública um dos principais instrumentos para alocação dos recursos é o processo orçamentário. Por meio dele o governo planeja ações, estabelece prioridades, fontes de receitas e a destinação dos gastos e investimentos. Mais recentemente, a discussão sobre o financiamento e o uso do orçamento na promoção da política ambiental tem sido feita por meio do Orçamento Verde, que é a integração das preocupações ambientais em ciclos fiscais do governo, e de outras iniciativas, buscando padronizar a contabilidade dos gastos ambientais e propor formas de análise desses gastos em escala nacional e internacional (RUSSEL; BENSON, 2014; COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2015).

Na literatura internacional, estudos utilizando os gastos ambientais vêm sendo realizados desde o final dos anos 1960. Em geral, tem-se tentado verificar como fatores econômicos, políticos, demográficos e aqueles relacionados à gravidade dos problemas

ambientais influenciam os gastos públicos em meio ambiente e até que ponto esses gastos refletem os esforços dos governos para resolver os problemas ambientais. Os gastos e as decisões orçamentárias podem contribuir para análise do processo político em torno das deliberações que envolvem a alocação de recursos públicos no setor ambiental. A análise dos gastos pode indicar a origem, as prioridades dentro do campo específico e em relação a outras áreas, a continuidade de programas e ações, o processo político, as estratégias organizacionais de captação de recursos e de financiamento das agências ambientais (BACOT; DAWES, 1997; NEWMARK; WITKO, 2007; SALVADOR, 2008; TRIDAPALLI et al., 2011).

No Brasil, a análise dos gastos públicos em meio ambiente foi facilitada pelas mudanças instauradas com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e na apresentação da contabilidade pública no final dos anos 1990, em que se destacam a criação de uma rubrica específica para o meio ambiente (função Gestão Ambiental e suas respectivas subfunções) e a padronização, transparência e sistematicidade na demonstração dos gastos ambientais da União, estados e municípios. Essas mudanças abriram novas possibilidades de acompanhamento e avaliação das políticas e instituições ambientais. Contudo, poucos estudos têm trabalhado com gastos ambientais no Brasil (IBGE, 2001; YOUNG; RONCISVALLE, 2002; LEMOS; YOUNG; GELUDA, 2005; DUTRA; OLIVEIRA; PRADO, 2006; CARNEIRO, 2008; IBGE/IDS, 2008; BORINELLI et al., 2011; TRIDAPALLI et al., 2011; BUENO 2013; DANTAS et al., 2014).

Na literatura internacional a análise dos gastos públicos ambientais é mais recorrente, mas, em sua maioria, os estudos envolvem análises quantitativas comparativas. Por meio de métodos quantitativos, os autores verificam a relação entre o maior ou menor investimento ambiental de acordo com algumas variáveis (riqueza, gravidade dos problemas, capacidade administrativa etc.). A análise em profundidade, qualitativa, apresenta poucos estudos e é indicada quando fatores políticos são inseridos no contexto orçamentário (KEY JR, 1940). Considerando que os recursos financeiros do setor público são escassos e disputados por diversos atores e interesses políticos, neste estudo fez-se uso das categorias de Russel e Benson (2014) para analisar qualitativamente o gasto ambiental, a saber: o partidarismo, ideologia e preferências do público.

Este trabalho partiu do pressuposto de que o gasto realizado na área ambiental é fruto de lutas políticas entre diversos atores. Portanto os fatores políticos que influenciam a alocação dos recursos dificilmente poderiam ser mensuráveis ou generalizados. Fez-se necessária uma pesquisa em profundidade e, diante desse cenário, a seguinte questão

problema é apresentada: Como fatores políticos influenciaram a alocação dos gastos em meio ambiente no ciclo orçamentário do estado do Paraná no período de 2003 a 2014?

Ao trabalhar com gastos na área pública, pode se optar por três esferas de análise: federal, estadual e municipal. Este trabalho detém-se na esfera de governo estadual, pois parte-se do entendimento de que essa unidade de análise permite um recorte mais preciso da diversidade de relações entre atores políticos e econômicos que influenciam a política ambiental, o acesso a dados relevantes e a análise de um ator, o governo estadual, que continua sendo um dos principais na formulação e implementação dessa política. A maioria dos brasileiros (61%), também, considera o governo estadual como o principal responsável por solucionar os problemas ambientais (BRASIL, 2012). Mais especificamente, o estudo será no estado do Paraná, localizado na região sul do Brasil. O estado ocupa uma área de 199.307,945 km². Sua população estimada em 2015 foi de 11.163.018 habitantes (IBGE, 2016). Seu PIB estimado em 2015 foi de 376.095 milhões de reais, sendo a quarta maior economia do país (IPARDES, 2015b).

O Paraná tem, relativamente, uma longa tradição de políticas ambientais conservacionistas. Em 1907, o estado aprovou, sem chegar a implementar, um dos primeiros códigos florestais do país e criou, na década de 1950, seus primeiros órgãos ambientais (BORINELLI et al., 2011; BORINELLI; CAPELARI; GODOY, 2013). Em 2015, os principais órgãos da política ambiental no estado são a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMA-PR), o Instituto Ambiental do Paraná (IAP), o Instituto de Terras, Cartografia e Geociências (ITCG), o Instituto das Águas do Paraná (AGUASPARANA) e o Serviço Geológico do Paraná (MINEROPAR), além de fundos e conselhos. Entre os principais problemas ambientais do estado encontram-se a erosão hídrica dos solos agrícolas, o uso intensivo de agrotóxicos, a poluição dos mananciais, conflitos pelo uso da água em algumas bacias hidrográficas, problemas pontuais de poluição do ar, perda de mata nativa e de sua fauna e a destinação do lixo urbano e rural (BRASIL, 2001; IPARDES, 2010; FÉLIX, 2010).

O estado, que já foi considerado uma referência na política de meio ambiente brasileira, atualmente vem enfrentando problemas de falta de recursos. No período de 2003 a 2014, o Paraná gastou em média 0,54% do orçamento com a gestão ambiental, o que representa 0,05% do PIB do estado. O principal problema nos órgãos ambientais do estado é a falta de pessoal, consequência do aumento de atribuições para a área e a não realização de concursos para o setor há mais de vinte cinco anos (ENTREVISTAS)¹. Portanto, diante desse cenário,

¹ Ver quadro 6.

pela acessibilidade aos dados e por o estado dispor de estudos recentes sobre sua política ambiental (CAPELARI, 2012; BORINELLI et al., 2012; BORINELLI; CAPELARI; GODOY, 2013; GAGG, 2014; GODOY, 2014), ele foi escolhido para esta pesquisa.

1.1 OBJETIVO GERAL

Analisar a influência de fatores políticos na alocação dos gastos em meio ambiente no ciclo orçamentário do estado do Paraná no período de 2003 a 2014.

1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Descrever a evolução da política e do gasto público em meio ambiente no estado do Paraná;
- b) Descrever o ciclo orçamentário e os principais atores que participam do processo de decisão do gasto ambiental público paranaense;
- c) Demonstrar como o partidarismo, a ideologia e as preferências do público podem ter influenciado a alocação orçamentária na área ambiental no estado do Paraná.

1.3 JUSTIFICATIVA

A análise dos fatores políticos que são ponderados no processo de decisão do gasto público estadual em meio ambiente traz importantes contribuições científicas, diante da relativa ausência de estudos sistemáticos sobre o tema. Essa ausência pode ser evidenciada nas pesquisas realizadas nas bases de dados brasileiras SPELL e SciELO. Na base de dados SPELL, obteve-se oito resultados para a pesquisa com o termo “política ambiental” no título, sendo que um artigo é relevante para o contexto global (COELHO; BORGES; COTA, 1984) e três para a situação brasileira (TEIXEIRA; AZEVEDO, 2009; ANDREOLI, 1992; BRESSAN JÚNIOR, 1992). Na SciELO foram encontrados 53 resultados para a mesma busca de palavras; desse, três artigos trabalhando o tema globalmente (BOBADILLA, 2013; MUNOZ GAVIRIA, 2011; BECKER ROJAS, 2007) e quatro no contexto nacional (NEVES, 2012; GUTIERREZ; ISUANI, 2013; PATRICIO, 2011; SCARDUA; BURSZTYN, 2003). Para o tema específico de gasto público ambiental, realizou-se uma pesquisa nas seguintes bases de dados: IBICT, SPELL, Web of Science e SciELO. Na primeira (IBICT), o termo utilizado foi “gasto público

ambiental” e obteve-se 100 resultados, dos quais apenas uma dissertação é relevante para o tema desta pesquisa (BUENO, 2013). No SPELL, com o mesmo termo empregado anteriormente, não se obteve nenhum resultado. Pesquisou-se então “gasto ambiental”, para o qual foram encontrados cinco artigos, sendo um considerado relevante (GUIMARÃES; CARNEIRO; DOWELL, 1992). Nas plataformas Web of Science e SciELO, nenhum resultado foi encontrado para “gasto público ambiental”. Já para “gasto ambiental”, 14 artigos foram encontrados na Web of Science e 18 na SciELO, sendo que um artigo, disponível nas duas bases de dados, foi selecionado para o presente estudo (GONZALEZ-ACOLT; MATUS-GARDEA; GONZALEZ-GUILLEN, 2008). Nesse contexto é necessário recorrer à literatura internacional, que apresenta estudos mais relacionados com o tema desta pesquisa.

Dessa forma, este trabalho contribui para a maior compreensão e conhecimento da política ambiental estadual no Brasil, dando suporte a novos estudos empíricos e teóricos, particularmente para aqueles que buscam compreender e destacar os mais importantes fatores relacionados à definição dos gastos públicos estaduais. Além disso, a pesquisa pretende levantar questões para futuras pesquisas quantitativas e qualitativas sobre a dinâmica e características dessa política e formas alternativas de análise dos gastos públicos no contexto brasileiro.

Por fim, o estudo ainda oferece elementos para uma avaliação sistemática e crítica do processo de financiamento e desempenho das políticas ambientais, os quais, mais a frente, poderão subsidiar o processo de alocação de recursos orçamentários e de implementação de políticas para o setor. Ao pretender chamar a atenção para a dimensão política do processo orçamentário e da implementação da política ambiental, espera-se disponibilizar novas formas de acompanhamento e avaliação social dessa política, incentivar iniciativas de controle acadêmico e social desses gastos e a maior participação na promoção da sustentabilidade e da gestão ambiental.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste capítulo serão abordados os principais conceitos e estudos que englobam o tema analisado. Primeiro é tratado da política ambiental e suas especificidades no Brasil e no nível estadual. A seção seguinte aborda o orçamento e os gastos ambientais, iniciando pela consideração dos gastos ambientais nas discussões e nos documentos internacionais sobre o meio ambiente, seguidos pela apresentação do orçamento verde, que resultou da aplicação desses documentos, e os estudos da política ambiental que usaram gastos, incluindo o de Russel e Benson (2014) e suas categorias. Logo após, com o intuito de compreender melhor as categorias de Russel e Benson (2014) no contexto nacional, são apresentados os partidos políticos e a ideologia no Brasil. No fim da seção são abordados o orçamento e o gasto público no Brasil.

2.1 POLÍTICA AMBIENTAL

A política ambiental é uma política nova, se comparada com outras políticas, e que vem sendo cada vez mais discutida por estudiosos de diversas áreas (STEINER, 2011). Ela surge no mundo contemporâneo a partir da década de 1960, em resposta à grande degradação ambiental, principalmente, em países industrializados como Estados Unidos e Japão. Desde então, uma série de eventos, com participação de vários países, tem discutido o tema. Esse cenário resultou na criação de legislações e agências específicas para tratar o problema por todo o mundo (NEVES, 2006).

Borinelli (2015, no prelo) divide a política ambiental em dois momentos. O primeiro, que compreende o final da década de 1960 até o final da década de 1970, é a “inauguração” das políticas ambientais. Esse período é marcado pela forte centralização estatal, as denúncias dos movimentos ambientais, a resistência do setor econômico, o pouco apoio da opinião pública e o baixo nível de cooperação internacional. No segundo momento, do ano 1980 até a atualidade, há a introdução de novos conceitos e discursos, sobretudo do Desenvolvimento Sustentável. As principais mudanças nessa fase da política ambiental foram o maior grau de consciência dos problemas ambientais, um conjunto mais amplo de interesses e temas, a possibilidade de conciliação entre o crescimento econômico e os limites ambientais e a cooperação internacional e local.

Diante desse arcabouço histórico pode-se definir que a política ambiental contemporânea:

[...] refere-se a ações governamentais que afetam ou tentam afetar a qualidade do ambiente ou a utilização de recursos naturais. Ela representa decisão coletiva da sociedade com relação à realização de determinados objetivos ambientais e às ferramentas específicas usadas para alcançá-los. [...] Política ambiental inclui não só o que os governos optam por fazer para proteger a qualidade do meio ambiente e recursos naturais, mas o que eles decidem não fazer, a decisão de não agir significa que os governos permitem que outras forças moldem o meio ambiente (KRAFT, 2011, p. 39).

Assim como a política ambiental é influenciada pela não decisão dos governantes, ela também é afetada quando não há uma atuação coletiva da sociedade sobre assuntos ambientais. Ou seja, em regiões onde não há o apoio a ações ambientais pela sociedade, outras forças vão moldar o ambiente. Essas podem vir dos diversos grupos que possuem interesses nas políticas de meio ambiente, entre eles associações civis, empresas privadas, representações locais, sindicatos, governos locais, regionais e nacionais. E, além de lidar com os conflitos desses grupos, já que eles possuem demandas diferentes, a política ambiental se torna ainda mais complexa pelas próprias características dos problemas ambientais. Une-se a “[...] complexidade social do sistema político somada à complexidade ecológica dos sistemas naturais” (STEINER, 2011, p. 141).

Os problemas ambientais, basicamente, têm quatro características principais:

- (1) Natureza multidimensional e multidisciplinar: envolvem um grande número de fatores (físicos, econômicos, espirituais, sociais, culturais) e, por conseguinte, áreas de conhecimento;
- (2) Complexidade e incerteza: acumulam evidências e consequências ao longo do tempo, são dinâmicos, envolvem diversas áreas de conhecimento e não respeitam fronteiras geográfico-administrativas e de setores econômicos;
- (3) Irreversibilidade: devido às especificidades dos sistemas naturais, os efeitos ecológicos negativos podem ser irreversíveis ou de reversão muito difícil, antes mesmo das consequências mais devastadoras tornarem-se visíveis;
- (4) Conflitos de valores e de interesses, devido à escassez dos recursos e serviços ambientais, as suas causas e consequências estarem desigualmente distribuídas, as diferentes formas de entendimento sobre o papel da natureza nas culturas e à assimetria entre as percepções objetivas e subjetivas dos problemas (BORINELLI, 2011). Apesar de os problemas ambientais apresentarem essas características, cada problema apresenta um nível de complexidade diferente de um local para outro. Portanto é necessário entender a especificidade de cada região ao se trabalhar com políticas ambientais.

2.1.1 Política Ambiental no Brasil

A evolução da política ambiental no Brasil é dividida por Neves (2006) em quatro fases: (1) a pré-história da política ambiental brasileira; (2) abordagem setorial do meio ambiente; (3) estruturação da matriz institucional de defesa do meio ambiente; e (4) aperfeiçoamento e pendências do arcabouço institucional. Segundo a autora, a fase pré-histórica compreende as primeiras regulações ambientais, que se iniciam no período de 1890 e vão até o fim da década de 1960. As iniciativas eram situadas, principalmente, em dois campos: proteção dos recursos naturais e proteção sanitária. Nessa fase foram criados, em 1934, o Código de Águas e o Código Florestal, seguidos pelo Código de pesca de 1938, o Código Florestal de 1965 e a Política Nacional de Saneamento Básico de 1967.

Na segunda fase, as políticas ambientais nacionais são influenciadas pelo debate internacional sobre o crescimento econômico e a utilização dos recursos naturais. A preocupação com a contaminação industrial e a proteção de grandes áreas reflete nas iniciativas do período entre o final da década de 1960 e o início da década de 1980. Nessa fase, para controlar a poluição industrial, atribuições são delegadas aos estados, entre elas o licenciamento ambiental (NEVES, 2006). E, para atender as demandas ambientais em pauta, o Decreto-lei n. 303, de 26-09-1967, cria o Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental e o Decreto n. 73.030, de 30-10-73, cria o primeiro órgão federal incumbido do tema ambiental, a Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA.

Segundo Borinelli (2007, p. 381), os primeiros órgãos ambientais estaduais também foram implantados nesse período: a Companhia Estadual de Tecnologia de Saneamento e de Controle da Poluição das Águas (CETESB) (1973) em São Paulo, a Fundação de Amparo à Tecnologia e ao Meio Ambiente (FATMA) (1975) em Santa Catarina e, no Rio de Janeiro, a Fundação Estadual de Engenharia e do Meio Ambiente (FEEMA) (1975). As primeiras instituições ambientais do Brasil são “marcadas por um caráter simbólico e reativo às pressões internacionais” (BORINELLI, 2007, p. 77). Formava-se no país uma tecnocracia ambiental, fundamentada na instrumentalização e implementação de políticas de comando e controle, baseada no modelo dos Estados Unidos (BORINELLI, 2007).

Considerada um marco para a política ambiental brasileira, a terceira fase engloba a década de 1980. O contexto nacional é de um país em transição do regime autoritário à restauração democrática e, internacionalmente, o termo desenvolvimento sustentável é consagrado. Os movimentos ambientais em todo o país se intensificam, junto às pressões externas para resolução dos graves problemas ambientais. Nesse cenário, partindo da

experiência dos estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro, é criada a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) pela lei n. 6.938/81, de 31-08-81. E, no ano de 1989, foram criadas duas importantes instituições ambientais: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (IBAMA), criado pela Lei 7.735, e o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), criado por meio da Lei 7.797. É, também, nessa década que são adotadas as primeiras de medidas de descentralização fiscal.

Nessa terceira fase, o Brasil dispunha de um aparato institucional de comando e controle ambiental aceitável. No entanto, conforme aponta Borinelli (2007, p. 97), as instituições ambientais enfrentavam “[...] sérios limites para atuar devido à defasagem entre as tarefas atribuídas e os recursos de poder disponíveis, à subordinação a órgãos fortes e responsáveis pela degradação ambiental, à escassa capacidade de influir no conjunto das políticas do governo”. Além de os órgãos ambientais lidarem com a complexidade dos próprios problemas ambientais, eles tinham que enfrentar a oposição do forte sistema econômico, resultando em instituições limitadas, subordinadas, isoladas e com forte viés simbólico (BORINELLI, 2007).

A quarta e última fase abrange da década de 1990 até o presente estudo. Após a Rio 92, II Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD, os problemas ambientais globais são incorporados na agenda política de diversos países, inclusive do Brasil. Nessa fase, o país aprimora a matriz político-institucional ambiental com a implementação do Programa Nacional de Meio Ambiente (PNMA), com recursos do Banco Mundial. O PNMA aloca recursos federais para o fortalecimento institucional dos estados. Até então, os próprios estados arcavam com os custos de estabelecimento das estruturas institucionais estaduais e a capacitação institucional e técnica (NEVES, 2006).

No terreno das políticas públicas intensifica-se o interesse na discussão sobre o papel do Estado na resolução de conflitos, em particular acerca de sua legitimidade para defender o interesse público, em contraposição à participação mais protagonista da sociedade na solução de problemas de interesse público através de novas formas do exercício da democracia. É questionada a competência estatal para promover a resolução de conflitos ambientais, face à anomia dos resultados no quadro ambiental e à erosão da sua legitimidade. A despeito destas contradições e ambiguidades, surgem políticas públicas de novas feições desenhadas pelo processo de descentralização (NEVES, 2006, p. 41).

O Estado entra em crise diante de um contexto neoliberal que requer redução dos gastos públicos e maior abertura para o mercado. As agências ambientais, que não dispunham de muitos recursos, sofrem contínuas restrições no orçamento. Há a necessidade de

cooperação entre os atores afetados pelas políticas ambientais, principalmente do Estado com as indústrias. Logo, seja pela redução de custos, melhora da imagem ou comercialização de produtos e serviços ambientais, as forças de mercado são reconhecidas como poderosos agentes para diminuir a poluição e melhorar a qualidade do ambiente (BORINELLI, 2007).

O antigo modelo político adotado, de comando e controle, não é mais suficiente para atender as novas demandas ambientais. Entram em cena os modelos regidos pelo desejo do consumidor e pela competição empresarial. Entretanto, segundo Borinelli (2007, p. 104), se com a adoção do modelo anterior a “[...] política ambiental no Brasil enfrentava uma série de restrições, o quadro é agravado na década de 1990 com o desmantelamento das estruturas estatais diante da crise fiscal combinada e a adoção de princípios neoliberais de gestão do Estado”. O argumento da crise e suas consequências (desemprego, restrições fiscais) são utilizados como justificativa para atividades que negligenciam a legislação ambiental e promovem a degradação (BORINELLI, 2007).

No Brasil, é perceptiva a influência internacional na política ambiental a partir da segunda fase. Entretanto, ela é marcada por um caráter simbólico e reativo. E a cada novo período demandas são incorporadas ao tema ambiental. Primeiramente, buscou-se formar os órgãos e as regulações para atender as necessidades impostas, mas, mesmo com a base legislativa formada, as instituições ambientais estão debilitadas e os problemas e conflitos ambientais não são resolvidos. A competência estatal para resolver os problemas ambientais é questionada. De qualquer forma, mesmo com inclusão de novos atores na defesa do meio ambiente, as agências estaduais, com uma capacidade institucional limitada, continuaram a exercer certa centralidade na formulação e implementação das políticas ambientais no país.

2.1.2 Política Ambiental Estadual

Os estados-membros ou estados federados são entidades que integram o Estado Federal, ou seja, são entes federativos que, junto com os municípios e o Distrito Federal, formam a República Federativa do Brasil. Segundo a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, observando os princípios dela, os estados federados possuem autonomia para organizar e reger suas leis. As unidades estaduais e locais dispõem de maior conhecimento sobre suas necessidades ambientais, portanto são mais dinâmicas e eficazes para lidar com os problemas ambientais. Além do mais, a maior facilidade de mobilização no nível estadual, comparado com o federal, impele os estados a adotarem medidas ambientais. Por esses motivos

a descentralização de políticas ambientais para os entes federativos tem sido uma estratégia bem sucedida nos países desenvolvidos (RABE, 2010).

O compromisso do nível estadual com a política ambiental pode ser acelerado não só pelos fatores mais amplos introduzidos acima, mas também por características exclusivas para esta área política. Em primeiro lugar, a política ambiental estadual é mais sensível à opinião pública, estimulando os estados a adotarem ações corretivas. O apoio da sociedade à proteção ambiental impulsiona o desenvolvimento de políticas de baixo para cima, estimulando os estados a realizarem ações ambientais independentemente da intervenção federal. Em segundo lugar, nos últimos anos, houve a proliferação de profissionais com formação ambiental. Esses representam diversos grupos de interesses e criaram uma base considerável de talentos e ideias para a inovação da política ambiental estadual. Redes de profissionais podem facilitar a troca de informação, promover a difusão da inovação e reunir recursos para desenvolvimento de iniciativas conjuntas. Por fim, em terceiro lugar, a política ambiental pode ser estimulada pela democracia direta, o que é mais difícil no nível federal (RABE, 2010).

No Brasil, no que se refere à área ambiental, na Constituição de 1934 os estados já dispunham da competência supletiva para “[...] legislar sobre riqueza do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca e a sua exploração” (SOUZA, 1992, p. 19). A Constituição seguinte, de 1937, acrescenta que os estados, independentemente de autorização, poderiam “[...] legislar sobre medidas de polícia para a proteção das plantas e dos rebanhos contra moléstias ou agentes nocivos, desde que não contrariem ou diminuam as exigências federais” (SOUZA, 1992, p. 20-21). Nas Constituições posteriores, de 1946 e 1967-69, os estados continuaram com competência supletiva.

Em 1981, a lei nº 6.938, que institui a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), previa a descentralização das políticas ambientais, ou seja, “[...] repasse de atribuições e responsabilidades em matéria de política e gestão ambiental às Unidades da Federação” (SCARDUA; BURSZTYN, 2003, p. 303). No entanto, os estados e municípios não tiveram participação nas discussões de criação e implantação do PNMA. Apenas na Constituição Federal de 1988, houve um amadurecimento sob a descentralização da política ambiental brasileira, mas com grandes desafios para sua implementação (SCARDUA; BURSZTYN, 2003).

Apesar da Política Nacional de Meio Ambiente ter nascido descentralizada, o que ocorreu foi uma ausência de instrumentos operacionais para que fosse

realizada uma gestão ambiental de forma adequada. A falta de capacidade institucional, por falta de recursos humanos (quali/quantitativamente) levou à instabilidade dos órgãos ambientais que, no bojo das mudanças políticas, também contribuíram para a desestabilização do sistema ambiental (SCARDUA; BURSZTYN, 2003, p. 310).

Atualmente no Brasil, em relação às atribuições ambientais e de acordo com a Constituição de 1988, os estados dispõem de competência administrativa ou executiva comum com União, Distrito Federal e Municípios, ou seja, competência exercida de forma igualitária por todos os entes da federação. No governo estadual, para se exercer a competência administrativa é necessário ter uma secretaria, um código, um fundo e um conselho ligado à área ambiental. Além da competência administrativa, os estados dispõem de competência legislativa concorrente com a União e o Distrito Federal onde há a possibilidade de disposição por mais de um ente federativo. Ligada à competência concorrente, há a suplementar, que consiste na possibilidade de preencher vazios na norma geral estabelecida ou omissa pela União (BELTRÃO, 2003).

Quadro 1 – Competências constitucionais estaduais em meio ambiente

Tipo de Competência	Atribuições
Competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (CF art. 23)	A proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas, bem como a preservação das florestas, da fauna e da flora.
Competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (CF art. 24)	Legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, assim como responsabilidade por dano ao meio ambiente. União limita-se a estabelecer normas gerais, cabendo aos Estados a competência suplementar.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Beltrão (2003)

No Brasil, desde 1996, todos os estados dispõem de suas próprias políticas ambientais e instituições responsáveis pela sua implementação. Mas, apesar de estudiosos (SCARDUA; BURSZTYN, 2003; NEVES, 2006; RABE, 2010) afirmarem que a atuação local é mais efetiva no trato da questão ambiental, alguns fatores têm prejudicado a implementação de políticas ambientais nos níveis estadual e municipal.

São eles: falta de técnicos nos órgãos estaduais e municipais de meio ambiente; falta de capacitação e treinamento; salários defasados, quando comparados aos praticados pela iniciativa privada; instituições despreparadas para assumir atividades ambientais; carência de recursos financeiros e de infraestrutura; ausência de instrumentos de gestão ambiental ou instrumentos ultrapassados, dentre outros (SCARDUA; BURSZTYN, 2003, p. 308).

Segundo documento da Associação Brasileira de Entidades Estaduais do Meio Ambiente – ABEMA de 2013, que propõem mudanças para o sistema de licenciamento ambiental, a situação dos órgãos ambientais estaduais não melhorou. De acordo com a proposta do documento, qualquer reforma nos processos ou órgãos ambientais vai esbarrar na fragilidade institucional, na falta de meios operacionais (orçamentários, financeiros, humanos e logísticos) e na falta de programas permanentes de capacitação e treinamento de pessoal para manter quadros competentes e atualizados. Portanto um dos desafios proposto pelo documento é melhorar a capacidade institucional e a capacitação técnica nos órgãos ambientais estaduais (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENTIDADES ESTADUAIS DE MEIO AMBIENTE, 2013).

Outras limitações dos estados para implantar a política ambiental é que, enquanto alguns entes se esforçam para inovar e preencher as lacunas da legislação federal sobre a política ambiental, outros se movem na direção oposta, fazendo o mínimo possível. Esse desequilíbrio torna-se evidente, principalmente, quando os problemas ambientais não se limitam às fronteiras estaduais. Os estados podem relutar em investir esforços significativos para resolver problemas ambientais que possam migrar para outro estado na ausência de intervenção (RABE, 2010).

A maior propensão dos estados a ceder a interesses econômicos regionais em detrimento da proteção ambiental é outra limitação para a implantação da política ambiental. As instituições públicas devem lidar com as diversas instâncias e setores onde atuam e com as expectativas gerais da sociedade capitalista. Com isso, tem-se uma noção de desempenho institucional mais calcada nas expectativas dos interesses econômicos. Assim a atuação das instituições ambientais também está fortemente condicionada por “[...] requisitos que comungam com a função geral de criar e garantir um contexto social e natural favorável à acumulação capitalista em bases legítimas” (BORINELLI, 2007, p. 45).

Conforme os autores Azevedo, Pasquis e Bursztyn (2007), ter políticas e instituições ambientais não significa qualidade na gestão ambiental. Diversos recursos são necessários para compor essa política, entre eles, os recursos financeiros. Segundo Neves (2006, p. 162), “os recursos financeiros abrangem as dotações orçamentárias, verbas provenientes do setor privado e de outras esferas do poder público, além dos recursos gerados pela prestação de serviços ambientais”. Com a disponibilidade de recursos financeiros, outros recursos essenciais à política ambiental podem ser adquiridos, a saber: recursos humanos, recursos operacionais e os recursos de conhecimento, tecnologia e informação (NEVES, 2006).

Tendo em vista as características da política e dos problemas ambientais apresentados anteriormente, pode-se dizer que a política ambiental não é uma política com baixo custo (GOLDBLATT, 1996; DALEY; GARAND, 2005). Todas as políticas ambientais requerem sistemas para monitoramento, informação, avaliação e controle, demandando gastos em uma grande diversidade de temas, como pessoal qualificado para atuar em inúmeros assuntos, laboratórios e equipamentos com alta tecnologia. A carência de recursos financeiros é capaz de frear programas ambientais ou até mesmo restringi-los, devido à falta dos recursos humanos, operacionais e de conhecimento adequados (SABATIER; MAZMANIAN, 1980; NEVES, 2006). Portanto, levando em consideração a importância dos recursos financeiros para a política ambiental estadual, torna-se necessário entender como eles são alocados dentro do setor público.

2.2 ORÇAMENTO E GASTOS AMBIENTAIS

Neste item, dividido em cinco partes, são apresentados os principais conceitos, estudos e categorias sobre o orçamento e o gasto ambiental no contexto internacional e nacional. Na primeira parte é feito um levantamento dos principais eventos e conferências internacionais que iniciam o debate sobre o meio ambiente. Na segunda parte é apresentado o orçamento verde. Na terceira, são abordados os principais estudos que analisam a política ambiental usando gastos. Na quarta, os partidos políticos e a ideologia no Brasil, categorias usadas nesse estudo para analisar o gasto ambiental. Por fim, na última parte, são descritos o ciclo orçamentário e as classificações do gasto público no Brasil.

2.2.1 A consideração dos Gastos Ambientais nas Discussões e nos Documentos Internacionais sobre Meio Ambiente

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (2014) utiliza a seguinte definição para gastos ambientais:

Os gastos com a proteção do ambiente podem cobrir a gama de Atividades de Proteção ao Meio Ambiente, que compreende a proteção do ar e do clima, gestão de resíduos e águas, proteção do solo e das águas subterrâneas, a redução do ruído e das vibrações, proteção da biodiversidade e paisagem, proteção contra as radiações; despesas para atividades de medição, controle, laboratórios e despesas similares (ONU, 2001, tradução nossa).

A importância dos gastos ambientais tem sido tema recorrente em uma série de conferências e eventos internacionais. Alguns são marcos na história e iniciam globalmente o debate sobre a degradação e a necessidade de preservar e conservar o meio ambiente. A relevância desses eventos é refletida nas ações e políticas que países adotaram após os mesmos. Os resultados são tratados, declarações, relatórios e outras espécies de documentos que descrevem princípios, metas e objetivos acordados entre os países participantes. Entre eles, o financiamento das políticas ambientais e do desenvolvimento sustentável é apresentado como um elemento fundamental para a implementação dos acordos. Neste tópico descreve-se a abordagem que cada um dos principais documentos tem sobre o financiamento para políticas ambientais.

O primeiro grande momento foi o Relatório do Clube de Roma, intitulado Os Limites do Crescimento (MEADOWS; MEADOWS; RANDERS; BEHRENS III, 1972). Baseado em um modelo matemático, o relatório mostra que, se os padrões de crescimento demográfico, de industrialização e de utilização dos recursos naturais permanecessem os mesmos, as consequências seriam catastróficas. O documento expõe que os custos para redução da degradação ambiental são cada vez mais elevados conforme se vai adiando o problema.

Com grande influência do Relatório do Clube de Roma, ocorreu em Estocolmo, no ano de 1972, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. Essa refletiu na segunda fase da política ambiental brasileira, conforme exposto anteriormente. Na declaração da conferência proclama-se que os problemas relativos ao meio ambiente estão cada vez mais alcançando níveis globais, portanto requerem a cooperação internacional a fim de conseguir recursos para os países em desenvolvimento atuarem nessa esfera. Ela também estabelece 26 princípios para proteção do meio ambiente. Os princípios 9 e 12 reforçam a importância do financiamento para a proteção ambiental.

Princípio 9:

As deficiências do meio ambiente originárias das condições de subdesenvolvimento e os desastres naturais colocam graves problemas. A melhor maneira de saná-los está no desenvolvimento acelerado, mediante a transferência de quantidades consideráveis de assistência financeira e tecnológica que complementem os esforços internos dos países em desenvolvimento e a ajuda oportuna que possam requerer (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE HUMANO, 1972).

Princípio 12:

Recursos deveriam ser destinados para a preservação e melhoramento do meio ambiente tendo em conta as circunstâncias e as necessidades especiais dos países em desenvolvimento e gastos que pudessem originar a inclusão de medidas de conservação do meio ambiente em seus planos de desenvolvimento, bem como a necessidade de oferecer-lhes, quando solicitado, mais assistência técnica e financeira internacional com este fim (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE HUMANO, 1972).

O Relatório Brundtland, ou “Nosso Futuro Comum”, foi elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (1987) e é conhecido mundialmente pela definição e lançamento da ideia de desenvolvimento sustentável. Segundo o relatório, para “ativar” o desenvolvimento sustentável, precisa-se aumentar o fluxo de recursos para países em desenvolvimento, tanto na qualidade quanto na quantidade. Sendo que os países doadores estão muito aquém das metas internacionalmente acordadas, é necessário um aumento nos recursos disponíveis para o Banco Mundial e a Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA), além de acréscimo nos empréstimos de bancos comerciais. Tudo acompanhado de um crédito com qualidade que contribua para o desenvolvimento sustentável e leve em conta os efeitos ambientais. Portanto, segundo o relatório, a maior proporção do financiamento deve ser investida em reflorestamento, proteção de bacias hidrográficas, conservação do solo, sistemas agroflorestais, recuperação de projetos de irrigação, agricultura de pequena escala, medidas de saneamento de baixo custo e na conversão de produtos agrícolas em combustível.

A Rio 92 ou Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, foi a precursora da Agenda 21. “Através da Agenda 21 a comunidade das nações procurou identificar os problemas prioritários, os recursos e meios para enfrentá-los e as metas para as próximas décadas” (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1995, p. 7). Na seção sobre os meios de implementação, o primeiro capítulo aborda os recursos e mecanismos de financiamento, cujos objetivos são:

- a) estabelecer medidas relativas aos recursos financeiros e aos mecanismos de financiamento para a implementação da Agenda 21;
- b) prover recursos financeiros novos e adicionais, suficientes e previsíveis;
- c) conseguir a utilização plena e a constante melhoria qualitativa dos mecanismos de financiamento que serão utilizados para implementação da Agenda 21.

Novamente, quando se trata do financiamento, os países em desenvolvimento são prioridade, já que precisam desse meio para cumprir os seus compromissos. Esses devem utilizar todos os mecanismos e fontes de financiamento disponíveis, como bancos e fundos multilaterais de desenvolvimento, organismos especializados, demais órgãos das Nações Unidas e outras organizações internacionais, instituições multilaterais para fortalecimento institucional e técnica e cooperação técnica, programas de ajuda bilateral, alívio dos encargos da dívida, e fundos privados (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1995, p. 408-410).

Outro documento mundialmente conhecido é o Protocolo de Quioto (1998), fruto da terceira Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP-3). O protocolo ressalta que os países desenvolvidos devem prover recursos financeiros, novos e adicionais, inclusive para transferência de tecnologia, por meio de canais bilaterais, regionais e multilaterais. Assim os países em desenvolvimento podem deles se beneficiar e avançar na implementação dos compromissos assumidos (BRASIL, 1998).

Por fim, a Declaração do Milênio das Nações Unidas (ONU, 2000), no que concerne ao tema ambiental, destaca seu apoio às medidas da Agenda 21 e do Protocolo de Quioto. A carta da terra (2000) articula que, para promover o desenvolvimento humano de forma equitativa e sustentável, as instituições econômicas devem “incrementar os recursos intelectuais, financeiros, técnicos e sociais das nações em desenvolvimento e isentá-las de dívidas internacionais onerosas”. E na Declaração da Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável de Joanesburgo, o compromisso de ajuda mútua entre os países para acesso aos recursos financeiros é renovado (CÚPULA MUNDIAL SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2002).

Quadro 2 – O financiamento ambiental nos relatórios internacionais

Precursor	Documento	Referência ao financiamento
Clube de Roma	Os Limites do Crescimento	Custos para resolver os problemas globais
Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (1972)	Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano	Princípios 9 e 12
Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento	Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: Nosso futuro comum	Capítulo 3 - O Papel da Economia Internacional
Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992)	Agenda 21	Capítulo 33 - Recursos e Mecanismos de Financiamento
Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (1997)	Protocolo de Quioto	Artigo 11
Comissão da Carta da Terra	Carta da Terra	Princípio 10
Cimeira do Milênio	Declaração do Milênio das Nações Unidas	Tópico IV - Proteção do nosso ambiente comum
Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (2002)	Declaração de Johannesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável	Tópico - Nosso compromisso com o desenvolvimento sustentável

Fonte: Elaborado pela autora

Assim, os principais relatórios ambientais fazem ao menos uma menção ao financiamento. Documento e acordos mais recentes, como a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (ONU, 2015) e o Acordo de Paris sobre o Clima (CONVENÇÃO QUADRO SOBRE MUDANÇA DO CLIMA, 2015), também fazem referência ao problema de transferência de recursos financeiros e tecnológicos, indicando que esse problema ainda está longe de ser resolvido. Todavia, o consenso global nos documentos é que, principalmente, os países desenvolvidos, devido a grande desigualdade econômica entre as nações, devem fornecer vias de financiamento para os países em desenvolvimento, dado que os países menos desenvolvidos gastam a maior parte de seus recursos financeiros com a dívida pública e políticas sociais. O financiamento é entendido como o principal meio de implementação de políticas ambientais e de sustentabilidade e sem ele a maioria dos compromissos acordados nos relatórios ficam muito prejudicados.

Mais recentemente, o gasto ambiental público tem recebido maior atenção para iniciativas que buscam padronizar a contabilização deles (COMISSÃO ECONÔMICA

PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2014), aprofundar o uso de critérios ambientais nas ações estatais, a exemplo do Orçamento Verde (WILKINSON; BENSON; JORDAN, 2008), e analisar os fatores que podem afetar o seu comportamento, realçando a dimensão orçamentária da política ambiental. No próximo item, são apresentados alguns estudos que procuram apontar fatores com alguma influência sobre os gastos ambientais públicos.

2.2.2 Orçamento Verde

O orçamento verde é a iniciativa mais recente de promoção da sustentabilidade e da política ambiental por meio do orçamento público. O Relatório Brundtland (1987) e a Agenda 21 (1992) foram os documentos que deram o impulso inicial para o que se conhece atualmente como orçamento verde (WILKINSON; BENSON; JORDAN, 2008). O primeiro, o Relatório Brundtland, recomenda, entre suas propostas de mudança jurídica e institucional, que as principais agências econômicas e setoriais do governo devem ser diretamente responsáveis por garantir que suas políticas, programas e orçamentos apoiem o desenvolvimento ecologicamente e economicamente sustentável. Dessa maneira, “[...] um relatório anual e uma auditoria sobre as alterações na qualidade ambiental e no estoque de ativos de recursos ambientais do país são necessários para complementar os tradicionais planos de orçamento fiscal e de desenvolvimento econômico anual” (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1987, p. 260, tradução nossa).

A Agenda 21 fortalece a recomendação do Relatório Brundtland quando argumenta, em seu capítulo sobre a integração entre o meio ambiente e desenvolvimento na tomada de decisão, a necessidade de se:

Estabelecer meios e maneiras determinados internamente para garantir a coerência entre os planos, políticas e instrumentos das políticas setoriais, econômicas, sociais e ambientais, inclusive as medidas fiscais e o orçamento; esses mecanismos devem corresponder a diversos níveis e unir os interessados no processo de desenvolvimento (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1995, p. 97)

O orçamento público e as medidas fiscais podem ter uma ampla gama de impactos ambientais, tanto positivos quanto negativos. O orçamento verde é um instrumento que busca facilitar a Política Ambiental de Integração (EPI). Ele considera as possíveis implicações ambientais que cada fase do processo orçamentário pode ter. Trata-se de realizar uma avaliação ambiental de todo o orçamento público anual. Isso envolve medidas que

abranjam vários setores políticos, níveis de governo e níveis administrativos (WILKINSON; BENSON; JORDAN, 2008; RUSSEL; BENSON, 2014).

Apesar de ser um instrumento recente da EPI, diversas práticas do orçamento verde têm sido adotadas em alguns países no início de 1990. A Noruega, em resposta à recomendação do Relatório Brundtland, introduziu, com seu Livro Branco 46 (1988-1989), o perfil ambiental do orçamento do Estado, exigindo que os Ministérios definissem os principais desafios ambientais, metas e iniciativas relacionados com as suas atividades durante o próximo ano fiscal e fornecessem uma visão geral de suas despesas relacionadas com o meio ambiente e os seus efeitos ao longo dos dois anos anteriores. No Reino Unido, a partir de 1998, o governo assumiu o compromisso de considerar o desenvolvimento sustentável em suas avaliações de novos gastos departamentais. Entretanto, o sistema só se tornou operacional em 2002 e os departamentos o consideraram como um passo burocrático, em vez de uma ajuda para a tomada de decisão integrada (WILKINSON; BENSON; JORDAN, 2008).

Wilkinson, Benson e Jordan (2008) também descrevem as iniciativas dos Países Baixos, da Suécia, da Alemanha, da Austrália e dos Estados Unidos. Mas, segundo os autores, a União Europeia é a que possui as iniciativas mais interessantes em relação ao orçamento verde. O Parlamento Europeu exige que todos os programas e projetos financiados pelo Fundo de Coesão e Fundos Estruturais tenham avaliação ambiental. Caso o Parlamento não considere a avaliação satisfatória, ele tem o poder de bloquear os gastos. Contudo, até mesmo a União Europeia não consegue uma integração coerente dos aspectos ambientais em todos os elementos das fases orçamentárias.

O orçamento verde pode ser considerado uma ampliação do gasto ambiental. Ele considera, preferencialmente, o caráter político do ciclo orçamentário e engloba uma ampla gama de atividades com diversos atores, instituições e instrumentos. Essa é uma das razões para a dificuldade que os países encontram ao tentar implementá-lo na prática. Outro motivo é que a legitimidade dos ministérios do meio ambiente em relação à definição de prioridades de gastos é fraca, principalmente porque eles não possuem grande parcela do orçamento público e, portanto, tendem a ser marginalizados nos debates orçamentário (WILKINSON; BENSON; JORDAN, 2008).

2.2.3 Estudos da Política Ambiental usando gastos

Desde a década de 1990, vários países e organizações internacionais têm realizado esforços para medir e monitorar os gastos ambientais no setor público (BÁRCENA

et al., 2002). Na literatura internacional, há vários estudos que buscam analisar o que os estados têm realizado na política ambiental. Esses trabalhos são, em sua maioria, análises quantitativas inferenciais que utilizam os gastos como variável dependente, geralmente associados ao nível de engajamento ou pretensão dos governos em caráter ambiental. A seguir são apresentados oito dos fatores mais recorrentes que influenciam nos resultados da política ambiental.

Quadro 3 – Fatores estudados na política ambiental

Nº	FATOR	AUTORES
1	GRAVIDADE	LESTER; LOMBARD, 1990; DALEY; GARAND, 2005; LOMBARD, 1993; STANTON; WHITEHEAD, 1994; NEWMARK; WITKO, 2007
2	RIQUEZA	LESTER; LOMBARD, 1990; SACCO; LEDUC, 1969; BACOT; DAWES, 1997; DALEY; GARAND, 2005; LOMBARD, 1993; STANTON; WHITEHEAD, 1994
3	CAPACIDADE	LESTER; LOMBARD, 1990; BACOT; DAWES, 1997; LOMBARD, 1993
4	DEMOGRAFIA	BACOT; DAWES, 1997; DALEY; GARAND, 2005
5	GRUPOS DE INTERESSES	BACOT; DAWES, 1997; DALEY; GARAND, 2005; LOMBARD, 1993; STANTON; WHITEHEAD, 1994; NEWMARK; WITKO, 2007
6	PRESSÃO EXTERNA	DALEY; GARAND, 2005; LOMBARD, 1993; NEWMARK; WITKO, 2007
7	PARTIDARISMO	RUSSEL; BENSON, 2014; LESTER; LOMBARD, 1990; DALEY; GARAND, 2005; LOMBARD, 1993; KENSKI; KENSKI, 1980
8	IDEOLOGIA	RUSSEL; BENSON, 2014; BACOT; DAWES, 1997; DALEY; GARAND, 2005; KENSKI; KENSKI, 1980

Fonte: Elaborado pela autora a partir de outros estudos.

Gravidade: o crescimento rápido e concentrado da população, a industrialização extensiva e as taxas de consumo de bens e serviços criam graves problemas ambientais que, por sua vez, provocam fortes pressões para políticas ambientais. “Claramente, a poluição é causada por atividade humana, mas ao contrário de muitos outros programas estaduais, como a educação, saúde e gastos sociais, não são direcionados a indivíduos” (NEWMARK; WITKO, 2007, p. 295-296, tradução nossa). Os estados que possuem problemas ambientais mais graves tendem a ter fortes políticas ambientais. Entretanto, a mensuração desse fator é difícil e varia muito entre as pesquisas (LESTER; LOMBARD, 1990, LOMBARD, 1993; BACOT; DAWES, 1997).

Riqueza: a capacidade do estado para implementar políticas depende da sua disponibilidade de recursos fiscais. A literatura sugere que estados que têm mais fontes orçamentárias deveriam investir mais em políticas ambientais. Da mesma forma, estados com poucos recursos ficam limitados na implementação de fortes políticas ambientais (LESTER;

LOMBARD, 1990). Políticas ambientais são caras, portanto estados mais ricos têm mais recursos para destinar a essa atividade (DALEY; GARAND, 2005).

Capacidade: representa a capacidade organizacional que os estados têm para gerir programas ambientais. Reorganização e reforma do aparelho administrativo e legislativo são “[...] potenciais preditores de saídas de política ambiental” (LESTER; LOMBARD, 1990, p. 309, tradução nossa; BACOT; DAWES, 1997).

Demografia: explora as influências das características demográficas dos estados sobre a atuação na política ambiental. Estados com maior população teriam um efeito positivo sobre o esforço ambiental (BACOT; DAWES, 1997).

Grupos de interesses: refere-se à influência de grupos organizados, tanto de indústrias como organizações ambientais. A força dos grupos de interesses presente no estado influenciará as ações ambientais. O grupo industrial tende a conter o esforço ambiental, enquanto os grupos ambientais mantêm o tema em pauta e mobilizam o apoio popular (BACOT; DAWES, 1997; DALEY; GARAND, 2005).

Pressões externas: escolhas feitas pelo estado também respondem às pressões externas. A política é influenciada por incentivos e pressões impostos por outros estados e o governo federal. Pesquisadores devem levar em conta nas análises tanto as influências internas e externas (DALEY; GARAND, 2005).

Partidarismo: alguns partidos são mais propensos a adotar medidas ambientais fortes do que outros. Nos EUA, por exemplo, democratas são considerados mais favoráveis às questões ambientais do que os republicanos (LESTER; LOMBARD, 1990; LOMBARD, 1993).

Ideologia: a literatura aponta que estados mais liberais estão associados a um governo ambiental proativo. A ideologia de estado é usada para medir a tendência política em direção a programas ambientais (BACOT; DAWES, 1997): “[...] liberais são muitas vezes vistos como mais propensos a apoiar soluções de governo para os problemas ambientais do que os conservadores, que são mais propensos a confiar no setor privado ou em soluções baseadas no mercado” (DALEY; GARAND, 2005, p. 619, tradução nossa).

Os fatores aqui apresentados são utilizados em diversos estudos sobre a política ambiental dos estados norte-americanos. Esses verificam se determinado fator tem influência no gasto ambiental estadual ou em alguma política ambiental de âmbito estadual. Tais estudos são de caráter quantitativo, portanto apresentam uma relação positiva ou negativa com o objeto da pesquisa. Os fatores que possuem grande influência em um estudo não são tão significativos em outros. Isso pode ser explicado pelo período da pesquisa, pela medida de

mensuração adotada e pelo tipo específico de política ambiental pesquisado. Apesar de os estudos não apresentarem resultados similares, eles apresentam um panorama do que tem influenciado a política ambiental.

A análise qualitativa da política ambiental usando gastos apresenta poucos estudos e é indicada quando fatores políticos são inseridos no contexto orçamentário (KEY JR, 1940). Diversos autores têm sugerido ao fim de seus estudos a necessidade de se realizarem pesquisas em profundidade ou combinar métodos qualitativos e quantitativos para compreender melhor os fenômenos que envolvem a complexa política ambiental (KEY JR, 1940; LESTER; LOMBARD, 1990; NEWMARK; WITKO, 2007). Portanto, pesquisas qualitativas que considerem os interesses, discursos e conflitos políticos no processo de tomada de decisão nas fases do ciclo orçamentárias podem contribuir para melhor compreender como se dá a alocação dos gastos ambientais.

Um exemplo de trabalho qualitativo, que considerou os fatores políticos na alocação de recursos orçamentários, foi o de Russel e Benson (2014). Os autores estudaram a influência do partidatismo, da ideologia e de preferências do público na política ambiental via orçamento (orçamento verde) na atual era de austeridade. Inicialmente os autores fizeram um levantamento da literatura sobre orçamento para identificar argumentos-chave, incluindo a noção de que políticas de nível macro interferem na composição orçamental. Esse levantamento, então, foi utilizado para desenvolver um quadro analítico para explicar práticas orçamentárias. Essa estrutura foi empregada pelos autores para examinar o orçamento verde em duas das principais economias industrializadas: os Estados Unidos e o Reino Unido. Os principais resultados do estudo foram, em primeiro lugar, o partidatismo, quando visto historicamente, nem sempre segue padrões previsíveis esquerda-direita. Em segundo lugar, os veto *players* foram importantes, especialmente no sistema federal dos EUA, para definir a agenda do orçamento verde na atual era de austeridade. Por fim, a aplicação da categoria preferências eleitorais na análise dos casos (EUA e Reino Unido) foi problemática.

Quadro 4 – Um quadro analítico-teórico para explicar o orçamento verde

Teoria	Atores-chave	Análise racional do orçamento verde
Política partidária	Partidos políticos	Preferências partidárias
Veto <i>players</i>	Atores com poder de veto	Distância ideológica Alternância ideológica
Preferência eleitoral	Público, governo	Demandas públicas

Fonte: Russel e Benson (2014)

No que se refere à composição do orçamento verde, Russel e Benson (2014, p. 247, tradução nossa) argumentam que duas previsões são possíveis sobre a influência do partidarismo. A primeira é que “[...] o alinhamento político-partidário do governo influencia a alocação de recursos fiscais para o setor ambiental, embora [...] possa não refletir uma relação binária esquerda-direita”. A segunda previsão é a de que a maneira como o montante é alocado nos programas ambientais também pode refletir preferências partidárias.

Os autores ainda analisam a ideologia no orçamento verde a partir do modelo de veto *players* de Tsebelis e Chang (2004). Veto *players* são agentes, institucionais ou partidários, que podem vetar a adoção de uma política, portanto o acordo entre eles é necessário para uma mudança do *status quo*. Os veto *players* são divididos em dois grupos: partidários, partidos políticos que estão na coligação governamental no poder, e institucionais, atores políticos cujo poder formal de veto é legalmente especificado pela Constituição. Segundo a teoria dos veto *players* mudanças deliberadas na estrutura dos orçamentos, quando o atual governo quer aumentar ou diminuir os gastos orçamentais e passar uma percentagem maior ou menor para alguma área, depende da composição dos governos (distância ideológica) e da diferença de posição ideológica entre o anterior e o atual governo (alternância ideológica). Quanto mais ideologicamente diversificada a coalizão de governo (maior distância ideológica entre os partidos), menos mudança ocorre na estrutura dos orçamentos. Além disso, quanto maior for a alternância, mais significativa a alteração na estrutura dos orçamentos (TSEBELIS; CHANG, 2004).

Por fim, os autores argumentam que as preferências do público ou preferências do eleitorado moldam as políticas. Normalmente os governantes optam por questões com alto grau de homogeneidade da opinião pública, como a economia. Questões ambientais, até então, são negligenciadas, já que podem pressionar prioridades econômicas e de emprego. Cabe saber se o aumento da participação cidadã na gestão ambiental favorecerá ou prejudicará essa política (RUSSEL; BENSON, 2014).

“Como o orçamento envolve claramente a alocação de recursos e como o processo orçamentário é altamente político, política deve ser esperada para influenciar as

decisões com os gastos ambientais” (NEWMARK; WITKO, 2007, p. 292-293). Assim sendo, ao considerar o orçamento um campo de disputa política entre diversos atores e interesses, este estudo analisará a influência dos fatores políticos apresentados por Russel e Benson (2014) no processo de decisão do gasto público ambiental no Paraná: o partidarismo, ideologia e preferências do público.

2.2.4 Partidos políticos e ideologia no Brasil

Os partidos políticos “[...] servem como mediadores entre a sociedade e o Estado, uma vez que organizam os termos da competição eleitoral” (BARROS, 2015, p. 694). Essas instituições têm três funções básicas: 1) simplificar a escolha dos eleitores, 2) ajudar a recrutar líderes, e 3) participar da criação de maiorias organizando o governo e a oposição (BARROS, 2015). Eles podem ser classificados de diversas formas; um dos sistemas de classificação para partidos políticos constantemente utilizado é de acordo com sua inclinação ideológica no espectro político esquerda-direita.

O uso dessa classificação remonta à reunião dos Estados Gerais durante a Revolução Francesa, onde delegados que se identificavam com a reforma social e o igualitarismo sentavam-se à esquerda do rei e delegados identificados com o conservadorismo e a aristocracia sentavam-se à direita. Na Europa, a esquerda passou a ser associada ao liberalismo e a direita ao conservadorismo. Desde então, com os acontecimentos e desdobramentos históricos, as categorias (esquerda e direita) passam a incorporar novos conteúdos e deslocar o posicionamento de outros. Conforme descreve Bobbio (2015, p. 93-94), “[...] direita e esquerda são dois conceitos espaciais, não são conceitos ontológicos, não têm um conteúdo determinado, específico e constante no tempo”. A esquerda, por exemplo, incorporou com o tempo a defesa dos interesses da classe proletária e a direita, a burguesia. Na década de 1930, com a emergência do keynesianismo e dos estados de bem estar social, reforçaram a oposição entre liberdade de mercado e Estado inventor, deslocando o liberalismo para a direita (TAROUCO; MADEIRA, 2013).

Ainda que as categorias de esquerda e direita tenham mudado ao longo do tempo e sofrido diversas contestações, elas continuam a ser usadas para designar diferenças no pensar e no agir político. Tarouco e Madeira (2013, p. 151) sugerem que “[...] o significado que vincula a defesa da igualdade social, herdeira de princípios socialistas, com a esquerda, e a defesa do livre mercado capitalista com a direita parece ter sobrevivido aos rearranjos mundiais

do final do século XX” (TAROUCO; MADEIRA, 2013, p. 151). Bobbio (2015), no entanto, afirma que esse é um dos modos mais comuns de caracterizar a direita em relação à esquerda e propõe a distinção da direita e da esquerda com base na apreciação da ideia de igualdade e distingue a ala moderada da ala extremista (da direita e da esquerda) com base na postura diante da liberdade. Segundo os critérios utilizados por Bobbio (2015), na extrema-esquerda estão os movimentos simultaneamente igualitários e autoritários; no centro-esquerda estão as doutrinas e movimentos simultaneamente igualitários e libertários; no centro-direita estão as doutrinas e movimentos simultaneamente libertários e inigualitários; e na extrema-direita estão doutrinas e movimentos antiliberais e anti-igualitários.

No Brasil, diante de suas especificidades históricas, algumas variações na definição de direita e esquerda devem ser consideradas. Após o fim do regime autoritário, o significado de esquerda e direita estava relacionado ao envolvimento, ou não, de partidos e grupos políticos com o antigo regime. Os partidos que são considerados de direita, como PP e DEM, foram apoiadores do regime autoritário, partidos de centro (PMDB) representavam a oposição ao regime e partidos de esquerda, PT e PDT, correspondiam às forças políticas que não atuavam dentro do marco institucional do regime, sendo que muitos destes grupos desempenhavam suas atividades na clandestinidade. No entanto, por se tratar de um período histórico específico, a influência do regime autoritário na definição dos conceitos de esquerda e direita no Brasil diminuiu com o passar do tempo (MADEIRA; TAROUCO, 2011).

Outro aspecto a ser considerado no caso brasileiro é a questão do liberalismo. Em vários momentos na história do país tem sido a direita a demandar a atuação do Estado na economia em divergência com o liberalismo na Europa, caracterizado pelo estado mínimo. Outra particularidade é que no Brasil foram os governos da ditadura militar, classificados como de direita, que adotaram barreiras comerciais à importação, em descompasso com um traço característico da direita: a condenação do protecionismo. No decorrer da década de 1990, alguns temas que se aproximam mais dos critérios clássicos de distinção entre esquerda e direita foram recolocados na agenda política brasileira, entre eles a privatização e desregulamentação da economia. Houve, portanto, uma mudança de uma dimensão histórico-política para uma dimensão econômica (desregulamentação/privatização) (TAROUCO; MADEIRA, 2013). Na ciência política contemporânea, essa relação entre sistema econômico e posição política parece estar consolidada: “[...] os partidos posicionam-se em relação ao peso desejável da intervenção estatal na economia, entre a extremidade esquerda (controle governamental pleno) e a extremidade direita (mercado completamente livre)” (TAROUCO; MADEIRA, 2013, p. 151).

Em 2016, o Brasil possui 35 partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral –TSE, um aumento considerável se comparado com as cinco siglas que existiam em 1982 (PDS, PDT, PT, PTB e PMDB). Esse grande número de partidos políticos é constantemente considerado um problema do sistema político brasileiro devido a “[...] as mazelas do processo de transição democrática e do processo conturbado de reconfiguração do multipartidarismo” (TAROUCO; MADEIRA, 2015, p. e38). A isto se acrescenta a alta fragmentação do sistema partidário no país, a heterogeneidade das coligações e o personalismo na escolha eleitoral. Por esses motivos, há no Brasil a sensação de que os partidos políticos não têm um posicionamento ideológico definido (MADEIRA; TAROUCO, 2011; TAROUCO; MADEIRA, 2015).

Tarouco e Madeira (2013, 2015), no entanto, afirmam que este diagnóstico destoa da grande semelhança no posicionamento ideológico dos partidos encontrada nas diversas classificações da literatura. Portanto, segundo os autores, é possível identificar coerência no posicionamento de cada partido no espectro político. Entre os estudos, apresentados pelos autores, que já classificaram os partidos brasileiros de acordo com suas posições ideológicas na escala esquerda-direita, pode-se citar os de Lamounier (1989), Lima Jr. (1993), Coppedge (1997), Alves (2000), Power (2000), Singer (2002), Leoni (2002), Roma (2003), Kinzoé Braga (2003), Roma (2004), Wiesehomeier e Benoit (2007), Machado (2009) e de Power e Zucco Jr. (2009). Mais recentemente, Tarouco e Madeira (2012, 2015) classificaram os partidos brasileiros no espectro esquerda-direita segundo seus estudiosos. No estudo, coordenadores, debatedores, ouvintes, autores e coautores das áreas temáticas de eleições e representação política e de instituições do encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), realizado em 2010 no Recife, foram convidados a responder um questionário onde os partidos políticos brasileiros deveriam ser classificados em uma escala de sete pontos, em que 1 representava extrema esquerda e 7 a extrema direita. Pelo fato de sempre estarem surgindo novos partidos no cenário político brasileiro e esta ser a classificação mais recente, este estudo utiliza-se dela.

Quadro 5 – Partidos políticos brasileiros registrados no TSE e seu posicionamento no espectro político

SIGLA	NOME	ESPECTRO POLÍTICO	DEFERIMENTO	Nº
PMDB	PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO	CENTRO	30.6.1981	15
PTB	PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO	CENTRO-DIREITA	3.11.1981	14
PDT	PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA	CENTRO-ESQUERDA	10.11.1981	12
PT	PARTIDO DOS TRABALHADORES	CENTRO-ESQUERDA	11.2.1982	13
DEM	DEMOCRATAS	DIREITA	11.9.1986	25
PCdoB	PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL	ESQUERDA	23.6.1988	65
PSB	PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO	CENTRO-ESQUERDA	1º.7.1988	40
PSDB	PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA	CENTRO-DIREITA	24.8.1989	45
PTC	PARTIDO TRABALHISTA CRISTÃO	CENTRO-DIREITA	22.2.1990	36
PSC	PARTIDO SOCIAL CRISTÃO	CENTRO-DIREITA	29.3.1990	20
PMN	PARTIDO DA MOBILIZAÇÃO NACIONAL	CENTRO	25.10.1990	33
PRP	PARTIDO REPUBLICANO PROGRESSISTA	CENTRO-DIREITA	29.10.1991	44
PPS	PARTIDO POPULAR SOCIALISTA	CENTRO	19.3.1992	23
PV	PARTIDO VERDE	CENTRO-ESQUERDA	30.9.1993	43
PTdoB	PARTIDO TRABALHISTA DO BRASIL	CENTRO-DIREITA	11.10.1994	70
PP	PARTIDO PROGRESSISTA	DIREITA	16.11.1995	11
PSTU	PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES UNIFICADO	EXTREMA ESQUERDA	19.12.1995	16
PCB	PARTIDO COMUNISTA BRASILEIRO	EXTREMA ESQUERDA	9.5.1996	21
PRTB	PARTIDO RENOVADOR TRABALHISTA BRASILEIRO	CENTRO-DIREITA	18.2.1997	28
PHS	PARTIDO HUMANISTA DA SOLIDARIEDADE	CENTRO	20.3.1997	31
PSDC	PARTIDO SOCIAL DEMOCRATA CRISTÃO	CENTRO-DIREITA	5.8.1997	27
PCO	PARTIDO DA CAUSA OPERÁRIA	EXTREMA ESQUERDA	30.9.1997	29
PTN	PARTIDO TRABALHISTA NACIONAL	CENTRO-DIREITA	2.10.1997	19
PSL	PARTIDO SOCIAL LIBERAL	CENTRO-DIREITA	2.6.1998	17
PRB	PARTIDO REPUBLICANO BRASILEIRO	CENTRO-DIREITA	25.8.2005	10
PSOL	PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE	EXTREMA ESQUERDA	15.9.2005	50
PR	PARTIDO DA REPÚBLICA	CENTRO-DIREITA	19.12.2006	22
PSD	PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO	NÃO CLASSIFICADOS NO ESTUDO DE TAROUCO E MADEIRA (2012)	27.9.2011	55
PPL	PARTIDO PÁTRIA LIVRE		4.10.2011	54
PEN	PARTIDO ECOLÓGICO NACIONAL		19.6.2012	51
PROS	PARTIDO REPUBLICANO DA ORDEM SOCIAL		24.9.2013	90
SD	SOLIDARIEDADE		24.9.2013	77
NOVO	PARTIDO NOVO		15.9.2015	30
REDE	REDE SUSTENTABILIDADE		22.9.2015	18
PMB	PARTIDO DA MULHER BRASILEIRA		29.9.2015	35

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do TSE e Tarouco e Madeira (2012)

Mesmo com as definições de esquerda e de direita variando ao longo da história, conforme a perspectiva teórica e o contexto cultural de cada país, a localização dos

partidos na dimensão esquerda-direita tem sido usada constantemente para explicar desde coligações eleitorais até prioridades orçamentárias dos governos. Os gastos sociais, por exemplo, são políticas preferidas por governos de esquerda, já que estes representam a classe trabalhadora, enquanto políticas de ajuste são preferidas por governos de centro e de direita identificados com proprietários e grupos sociais privilegiados. Entretanto, este significado de esquerda e direita não está isento de controvérsias (BOBBIO, 1995). Algumas questões, chamadas de pós-materialistas, são de difícil enquadramento nessa dimensão, tais como meio ambiente e as questões étnicas e de nacionalidades (MADEIRA; TAROUÇO, 2011; TAROUÇO; MADEIRA, 2013).

Os primeiros partidos que incluíram formalmente o debate ambiental na arena eleitoral são os chamados “partidos verdes”. Essas legendas começaram a surgir após a Conferência de Estocolmo. Na Europa, o Partido Socialista - PS da França também incluiu as temáticas ecológicas em seu programa partidário em 1972 e contribuiu para colocar a agenda ecológica no debate político partidário europeu. “[...] o PS estimulou outras legendas a aderir à agenda verde, especialmente os demais partidos de orientação socialista, reforçando os vínculos históricos e as convergências entre os socialistas e os movimentos sociais ecológicos” (BARROS, 2015, p. 702). Atualmente a filosofia adotada pelos partidos verdes está presente em mais de 120 países.

No Brasil, o Partido Verde – PV foi criado em 1986 no Rio de Janeiro, fruto de uma reunião com ecologistas, artistas, intelectuais, ativistas do movimento antinuclear e exilados políticos. O Partido Verde brasileiro, durante a Rio-92, promoveu o maior evento diplomático e político no que se refere à questão ambiental, a Primeira Reunião Planetária dos Verdes. A Conferência do Rio contribuiu para que a agenda ambiental fosse incorporada por diversos partidos políticos, principalmente pelos partidos de esquerda ou de orientação socialista. Todavia, como a agenda ambiental brasileira está diretamente vinculada à emergência dos temas ambientais e à evolução de uma agenda ecológica internacional, sua inserção nos programas partidários foi difusa. Afinal, ao contemplar temas da agenda verde em seus programas partidários, os partidos políticos se aproximam do seu eleitorado (BARROS, 2015).

Para analisar como os partidos políticos brasileiros incluem temas da agenda ambiental em seus programas partidários, Barros (2015) classificou a inserção das temáticas ambientais nos conteúdos oferecidos pelos partidos em seus *websites* em quatro grandes eixos: (1) desenvolvimento com sustentabilidade econômica, (2) preservação e conservação, (3) críticas ao sistema capitalista e sustentabilidade ecológica, (4) ecologia política, cultura urbana

e cidadania ecológica. Dos 32 partidos que integraram o estudo, dois, SDD e PROS, não foram classificados por Barros (2015) nos eixos temáticos e 12 não incluem temáticas ambientais em seus programas partidários, ou seja, 37,5%. São eles: PSDB, PTC, PSC, PMN, PRP, PTdoB, PRTB, PHS, PTN, PSL, PR e PPL. Desses partidos, nove são classificados por Tarouco e Madeira (2012) como de centro-direita, dois de centro e um não foi classificado.

No primeiro eixo ficaram os partidos que focam seus programas na sustentabilidade econômica e, portanto, são defensores do crescimento econômico, como PMDB, PT, PRB e PSB. Essas legendas compreendem partidos de centro-direita, centro e centro-esquerda. O segundo eixo, dos preservacionistas, reúne o PP, PSDC, PSD, PTB, PPS e DEM, e corresponde à combinação da sustentabilidade econômica, social e ecológica. O bloco dos preservacionistas conta com dois partidos de direita, dois de centro-direita, um de centro e um não classificado. Os críticos ao sistema capitalista, PCdoB, PDT, PSOL, PCO, PSTU e PCB, priorizam em seus programas partidários as temáticas ambientais voltadas à sustentabilidade ecológica. Esse grupo reúne todos os partidos de extrema-esquerda, de esquerda e um de centro-esquerda. Por fim, somente dois partidos, o PV e o PEN, relacionam as cinco dimensões da sustentabilidade (econômica, social, ecológica, cultural e espacial) nos seus programas partidários. O PV foi classificado como um partido de centro-esquerda e o PEN não foi classificado.

A questão ambiental, apesar de ser um tema transversal que é cada vez mais incorporado nos programas partidários, é tratada pelos partidos de acordo com suas preferências políticas. Diante disso, parece haver uma semelhança nos partidos entre a maneira de abordar as temáticas ambientais e seu posicionamento ideológico no espectro político. Os críticos ao sistema capitalista se encontram mais à esquerda do espectro, os desenvolvimentistas ficam em torno do centro e os preservacionistas à direita (BARROS, 2015). Portanto, espera-se que, assim como em estudos de outros países (LESTER; LOMBARD, 1990; LOMBARD, 1993), no Brasil, o posicionamento ideológico dos partidos políticos em exercício tenha influência sobre a política e os gastos ambientais estaduais.

2.2.5 O orçamento e o gasto público no Brasil

O orçamento público é o principal instrumento de planejamento governamental dos recursos financeiros. Trata-se de um “documento do Poder Executivo, aprovado pelo Poder Legislativo, que estima receitas e despesas para o período de um ano para todos os seus órgãos, discriminando o programa de trabalho autorizado a ser realizado”

(BRASIL, 2015). Ele pode influenciar a política ambiental de forma direta e indireta. O mecanismo direto refere-se à disponibilização de recursos financeiros para gastos com pessoal, equipamento, tecnologia, informação, estrutura, entre outros. Os meios indiretos estão relacionados aos mecanismos fiscais, como taxas, subsídios e linhas de crédito.

O processo de elaboração do orçamento, no setor público brasileiro, obedece a um ciclo. A Secretaria do Orçamento Federal – SOF (2015) define o ciclo orçamentário como: “[...] sequência de fases ou etapas que devem ser cumpridas, como parte do processo orçamentário”. Essas, de acordo com a Constituição Federal de 1988, compreendem o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA.

Ilustração 1 – Ciclo Orçamentário



Fonte: POP - Portal do Orçamento Público (2015)

O Plano Plurianual (PPA) define as prioridades estratégicas do governo durante o mandato (quatro anos). Deve ser elaborado no primeiro ano do governo e é válido até o primeiro ano do próximo mandato. No PPA são explicitados com detalhamento (objetivos, metas, indicadores) os programas que serão desenvolvidos durante a administração do candidato eleito. Geralmente é nele que os “[...] partidos têm maior peso nas decisões tomadas pelos eleitos, pois dependeram da estrutura partidária para sua eleição. O PPA reflete o plano de governo viável a partir da base de apoio que o político eleito conseguiu articular no primeiro ano de governo” (DIAS, MATOS, 2012, p. 141).

De acordo com Dias e Matos (2012, p. 144) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece:

[...] as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta as bases de elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária, sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, sobre critérios e forma de limitação de empenhos nas hipóteses legais, sobre normas relativas ao controle de custos e dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos.

A LDO é enviada pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo e, após sua aprovação, é consolidada a proposta orçamentária dos poderes legislativo, executivo e judiciário para o ano seguinte. A Lei Orçamentária Anual (LOA) disciplina todos os programas e ações do governo em exercício, pois define suas receitas e despesas. Está tem que ser compatível com o PPA e a LDO (DIAS, MATOS, 2012).

O orçamento no setor público é resultado direto de processos políticos e, dado que os recursos alocados são escassos, sempre haverá disputas por eles (HILTON; JOYCE, 2010). Logo, além de uma peça técnica de estruturação contábil, o orçamento reflete a disputa de forças sociais e interesses envolvidos na apropriação de recursos públicos, bem como quem vai arcar com o financiamento dos gastos orçamentários. “O dimensionamento desses gastos permite compreender e mensurar a importância dada a cada política pública no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política vivenciada no país” (SALVADOR, 2012, p. 127).

Decisões de despesa do Estado representam as preferências do orçamento de legisladores estaduais; dotações legislativas estaduais representam a importância relativa das responsabilidades programáticas em um estado. Regulamentos e legislação são inúteis sem o financiamento necessário para configurar e realizar os objetivos de tais estatutos estabelecidos. Fundos alocados a programas específicos são verdadeiramente indicativo de metas e objetivos legislativos estaduais para o ano fiscal, no que diz respeito às suas outras obrigações fiscais (BACOT; DAWES, 1997, p. 356, tradução nossa).

Giambiagi e Além (2000) conceituam gastos públicos como os dispêndios dos governos, na forma de custeio, investimentos, transferências e inversões financeiras, com o objetivo de cumprir as três funções governamentais: alocativa, distributiva e estabilizadora, balizadas pelo sistema legal.

No Brasil, os gastos públicos relacionados à preservação e recuperação ambiental e à garantia de direitos ambientais são realizados para a administração, operação e suporte dos órgãos encarregados de controle ambiental, controle da poluição do ar e do som, políticas e programas de reflorestamento, monitoramento de áreas degradadas, obras de prevenção a secas, levantamentos e serviços de remoção de lixo em áreas de proteção e reservas ambientais (florestas, lagoas, rios etc.). Os recursos destinados ao setor ambiental podem originar-se de um número variado de fontes, tais como recursos ordinários do tesouro, compensações financeiras pela exploração de recursos naturais, taxas e multas pelo exercício

de poder de polícia, empréstimos e doações internacionais e convênios com outros órgãos públicos (TRIDAPALLI et al., 2011).

O acompanhamento dos gastos públicos no Brasil foi favorecido pela aprovação da Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e pelas mudanças na apresentação da contabilidade pública no final dos anos 1990, que criaram condições para a implantação de uma nova cultura gerencial na gestão dos recursos públicos e incentivaram o exercício pleno da cidadania, especialmente no que se refere à participação do contribuinte no processo de acompanhamento da aplicação dos recursos públicos e de avaliação dos seus resultados (TRIDAPALLI et al., 2011).

As mudanças na contabilidade pública no Brasil permitiram a classificação dos gastos por quatro critérios diferentes, são eles: classificação institucional, classificação econômica, classificação por elementos e classificação funcional-programática (SANTOS, 2006). O critério institucional ou departamental evidencia o órgão “[...] responsável pela execução de determinada parcela do orçamento, constantes das dotações nele consignadas. A finalidade básica desta classificação é a atribuição de responsabilidade pelo gasto público” (SOF, 2015). Esta classificação contém um código numérico de cinco dígitos, no qual o primeiro identifica o Poder, o segundo, o Órgão e os três últimos, a Unidade Orçamentária.

A classificação por critério econômico é o agrupamento das despesas públicas em duas categorias econômicas. A primeira categoria engloba as despesas correntes, em que estão inclusas as despesas de custeio e as transferências correntes. Na segunda categoria, das despesas de capital, estão incluídos os investimentos, inversões financeiras e transferência de capital. É por meio da classificação econômica que se desdobra a classificação por elemento. Os elementos são as desmembrações das subcategorias que compõem cada categoria econômica da classificação anterior (SANTOS, 2006).

A classificação funcional-programática “[...] segrega as dotações orçamentárias em funções e subfunções, buscando responder basicamente à indagação “em que” área de ação governamental a despesa será realizada” (BRASIL, 2008, p. 24). Essa classificação foi implantada a partir de 1999 pela Portaria nº 42/99, que prefixava funções e subfunções. É representada por cinco dígitos, sendo que os dois primeiros se referem à função e os três seguintes à subfunção. A função que corresponde à área ambiental é a “Gestão Ambiental”, código 18, composta pelos seguintes códigos e subfunções:

18541 – Preservação e Conservação Ambiental: Compreende as ações de planejamento, implantação, coordenação e manutenção que visam a defesa da fauna e da flora,

a preservação e conservação de áreas e ecossistemas, a proteção de áreas urbanas e rurais contra possíveis danos causados por secas e inundações, bem como a proteção dos solos contra os desgastes ocasionados pelo homem ou pela natureza.

18542 – Controle Ambiental: Compreende as ações destinadas a evitar e controlar a poluição das águas, do ar, do solo e sonora.

18543 – Recuperação de Áreas Degradadas: Compreende as ações que visam aproveitar, para fins urbanos ou rurais, áreas constantemente alagadas ou sujeitas a erosão.

18544 – Recursos Hídricos: Compreende as ações que objetivam o planejamento, coordenação, controle e supervisão do aproveitamento e utilização harmônica de recursos hídricos em múltiplas aplicações.

18545 – Meteorologia: Compreende as ações visando a implementação, coordenação e manutenção de órgãos e mecanismos destinados ao estudo das variações climáticas e das condições meteorológicas.

18999 – Demais Subfunções (PARANÁ, 2015a; BUENO; OLIANA; BORINELLI, 2013).

As subfunções nessa classificação ainda podem ser desmembradas em programas e seus respectivos projetos/atividades.

Ilustração 2 – Classificação funcional-programática



Fonte: Elaborada pela autora

Estabelecer regras que obrigam os entes federativos a apresentarem demonstrativos fiscais, que devem ser publicados em meio eletrônico, para que se tenha amplo acesso público, criando mecanismos de disponibilização das contas públicas consolidadas, inclusive de forma detalhada por função e subfunção (LOUREIRO; TEIXEIRA; PRADO,

2008) permite analisar os gastos públicos em gestão ambiental com profundidade e extensão (Federal, Estadual e Municipal) como jamais foi possível.

Este trabalho utilizará as três classificações para descrever o gasto ambiental no Paraná: a institucional, a econômica e a funcional-programática. Essas serão analisadas de acordo com o ciclo orçamentário, dado que:

Um clima conflituoso e contencioso do gasto público está presente nos processos que antecedem o gasto propriamente dito, da definição de tetos para as unidades administrativas pelo Poder Executivo, passando pelas negociações com membros do Poder Legislativo e do Poder Judiciário para a aprovação do Orçamento, até os processos que orientam a execução orçamentária (TRIDAPALLI et al., 2011, p. 5).

Ressalta-se que, independentemente da análise dos gastos ambientais ser um método para se estimar o esforço ambiental do estado, a literatura apresenta algumas considerações sobre essa ótica de análise. Estados podem vir a realizar gastos ambientais consideráveis, mas isso não significa, necessariamente, atuações ambientais superiores (BACOT; DAWES, 1997). E, apesar de este método ter vantagens, como a facilidade de acesso e o nível de intervalo dos dados, teóricos têm criticado a demasiada operacionalização dessa política (LOMBARD, 1993).

Diante do quadro teórico apresentado é possível dizer que a política ambiental lida com problemas complexos, de grande amplitude, altamente conflituosos, multissetoriais, intergeracionais e interfronteiras que necessitam de vários recursos, inclusive orçamentários e financeiros. Por esse motivo, o financiamento é um importante meio para a implementação de políticas ambientais segundo as discussões e os documentos internacionais sobre meio ambiente. O orçamento verde, que nasceu desses documentos, apresenta uma nova proposta de promoção da sustentabilidade e da política ambiental por meio do orçamento público. Diversos estudiosos têm analisado quais fatores têm influência sobre os gastos ambientais. Os autores Russel e Benson (2014) utilizaram fatores políticos para análise do orçamento verde em dois países. Como no Brasil as agências ambientais enfrentam sérias limitações para sua atuação em virtude da defasagem entre as tarefas atribuídas e os recursos disponíveis e a subordinação a órgãos fortes responsáveis pela degradação ambiental, torna-se relevante entender se fatores políticos têm influência na alocação de gastos em meio ambiente no contexto estadual brasileiro.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo tem como objetivo apresentar os procedimentos metodológicos adotados nesta pesquisa para analisar a influência de fatores políticos na alocação dos gastos em meio ambiente no ciclo orçamentário do estado do Paraná no período de 2003 a 2014. O capítulo está dividido de acordo com as etapas metodológicas do estudo.

3.1 CLASSIFICAÇÃO GERAL DA PESQUISA

Este trabalho consiste em uma pesquisa qualitativa, de caráter descritivo e exploratório, cuja estratégia de investigação foi o estudo de caso interpretativo.

Esta pesquisa demandou de uma metodologia qualitativa devido ao fato de a política ambiental lidar com problemas complexos, de grande amplitude, altamente conflituosos, multissetoriais, intergeracionais e interfronteiras, diante dos quais apenas dados quantitativos não são suficientes para responder ao problema de pesquisa (STEINER, 2011; BORINELLI, 2007; 2011; 2015, no prelo). Para entender os fatores políticos que influenciam no gasto ambiental no Paraná foi necessário levar em consideração os diversos atores estatais e não estatais envolvidos nesse processo, além de seus valores, crenças, desejos e o contexto social (GODOY, 2006). Por isso necessita-se de uma abordagem mais profunda, que cruza várias fontes (documentos, entrevistas, observação direta), inclusive dados quantitativos, e que somente uma pesquisa qualitativa pôde oferecer.

Por tratar-se de um tema com pouco conhecimento acumulado e sistematizado, em que novas categorias, dimensões, hipóteses e proposições possam surgir no decorrer do estudo, a presente pesquisa possui caráter exploratório. Além de exploratória, a pesquisa é descritiva, pois possibilita o aprofundamento na descrição de uma realidade específica (TRIVIÑOS, 1987). A estratégia de investigação, para esta pesquisa, foi o estudo de caso do processo decisório do gasto público em meio ambiente no estado do Paraná. Tal metodologia foi utilizada para compreender a situação em profundidade com foco em um determinado objeto. O estudo de caso desta pesquisa foi caracterizado como interpretativo, pois procurou conter uma rica descrição do fenômeno estudado, buscou encontrar padrões nos dados e desenvolver categorias conceituais que possibilitassem ilustrar, confirmar ou opor-se a suposições teóricas (GODOY, 2006).

3.2 COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

Este item tem como objetivo apresentar os procedimentos adotados para a coleta e análise dos dados desta pesquisa.

3.2.1 Unidade de análise

A unidade de análise foi o processo decisório do gasto público em meio ambiente do Paraná. Esse estado foi escolhido, pois apresenta alguns estudos recentes sobre sua política ambiental (CAPELARI, 2012; BORINELLI et al., 2012; BORINELLI; CAPELARI; GODOY, 2013; GAGG, 2014; GODOY, 2014), entretanto com foco diferente do abordado nesta pesquisa. A proximidade geográfica e o relativo conhecimento das instituições ambientais do estado facilitaram o acesso aos dados utilizados na pesquisa, bem como um maior aprofundamento da análise dos dados. O estado do Paraná foi uma das primeiras unidades da federação a implantar políticas ambientais, tendo portanto uma estrutura e organizações estáveis e já consolidadas no sistema político.

É importante salientar, também, que este trabalho é parte de uma pesquisa maior da Universidade Estadual de Londrina, intitulada “Políticas ambientais estaduais no Brasil: um estudo exploratório-descritivo”, e do Grupo de Estudos em Política e Gestão Socioambiental (GEA), que estuda a política ambiental do Paraná desde 2010. Nesse contexto, este trabalho apresenta uma das abordagens, a em profundidade, para se trabalhar o gasto ambiental no contexto estadual paranaense.

3.2.2 Instrumentos de coleta de dados

Inicialmente, em 2015, foram realizadas entrevistas exploratórias com o intuito de delimitar melhor o problema de pesquisa e estabelecer os contatos iniciais para as próximas coletas. No dia 28 de maio de 2015, o primeiro contato foi realizado, por meio eletrônico, com os principais representantes do sindicato dos servidores do meio ambiente (Sindicato Estadual dos Servidores Públicos da Agricultura, Meio Ambiente, Fundepar e Afins - SINDSEAB). Desse contato, um representante do sindicato aceitou realizar a entrevista por telefone e o outro fez um convite para se visitar o IAP, instituto do qual ele faz parte. Após a entrevista com um integrante do sindicato, tornou-se necessária uma visita até Curitiba para se realizar as demais entrevistas.

Nos dias 2 e 3 de junho de 2015, foram realizadas mais oito entrevistas no

Instituto Ambiental do Paraná (IAP) e na Secretária de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do estado (SEMA-PR). Os entrevistados foram escolhidos por meio da técnica bola de neve, por meio da qual “[...] participantes iniciais de um estudo indicam novos participantes que por sua vez indicam novos participantes e assim sucessivamente, até que seja alcançado o objetivo proposto” (BALDIN, MUNHOZ, 2011, p. 332). O roteiro das entrevistas realizadas se encontra no apêndice A.

Quadro 6 – Relatório das entrevistas exploratórias realizadas em 2015

Entrevistado	Data	Local/Meio de comunicação	Cargo do entrevistado	Duração (hh:mm:ss)
1	30/mai	Telefone	Integrante do Sindicato Estadual dos Servidores Públicos da Agricultura, Meio Ambiente, Fundepar e Afins - SINDSEAB	00:08:01
2	2/jun	Instituto Ambiental do Paraná (IAP)	Biólogo	00:10:33
3	2/jun	Instituto Ambiental do Paraná (IAP)	Diretor	00:06:05
4	3/jun	Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMA)	Coordenador de área	*
5	3/jun	Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMA)	Coordenador de área	00:04:52
6	3/jun	Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMA)	Chefe de Gabinete	00:08:19
7	3/jun	Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMA)	Assessor de Gabinete	00:09:26
8	3/jun	Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMA)	Assessor de Gabinete	00:06:03
9	3/jun	Instituto Ambiental do Paraná (IAP)	Administrador	00:37:44

*Entrevistado não permitiu a gravação da entrevista

Fonte: Elaborado pela autora

Os instrumentos de coleta para as etapas seguintes foram definidos de acordo com cada objetivo específico. Primeiro, para descrever a evolução da política e do gasto público em meio ambiente no estado do Paraná, a coleta de dados foi realizada por meio de documentos de domínio público. Entre eles, estudos anteriores (CAPELARI, 2012; BORINELLI et al.,

2012; BORINELLI; CAPELARI; GODOY, 2013; GAGG, 2014; GODOY, 2014), legislações estaduais, documentos da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e o Balanço Geral do Estado do Paraná, fornecido pela Secretaria de Estado da Fazenda – PR. Os dados coletados sobre os gastos ambientais no Paraná abrangem o período de 2003 a 2014, pois somente em 2002 entrou em vigor uma nova estrutura de contabilização, permitindo uma melhor visualização e avaliação dos gastos públicos do governo brasileiro. Os dados numéricos foram atualizados pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-ID), calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), para o ano de 2014.

Dados relativos ao PIB do estado foram coletados no site do IBGE – Contas Regionais do Brasil na “Tabela 01 - Produto Interno Bruto das Grandes Regiões e Unidades da Federação - 2002-2012”, de 2003 a 2009, e na “Tabela 1 - Produto Interno Bruto a preços de mercado, segundo Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação - 2010-2013”, de 2010 a 2013. A primeira tabela utiliza a referência 2002 e a segunda trabalha com a referência 2010. O valor da receita foi coletado no Balanço Geral do Estado do Paraná, “Administração Global”, tabela “Consolidação da Receita por Fontes de Recursos, segundo os Principais Títulos”. No Balanço Geral do Estado, também foi coletado o gasto na função Gestão Ambiental por categoria econômica na Administração Direta, tabela "Despesa Empenhada por Funções e Espécies", e na Administração Indireta, tabela "Consolidação da Despesa Realizada por Funções, Fontes de Recurso e Espécies".

A despesa total do estado e por função fixada final e realizada foram coletados no Balanço Geral do Estado do Paraná, na parte da “Administração Global”, mais especificamente no item “Consolidação da Despesa por Funções e Fontes de Recursos”. No Balanço Geral do Estado do Paraná também foram coletados os dados referentes aos gastos por programas e projetos da Gestão Ambiental, esses na parte da “Administração Indireta”, item “Despesa Realizada por Programas de Trabalho, Funções e Subfunções”. Ainda nessa parte, foram coletados dados no item “Consolidação da Despesa por Entidade, segundo as Fontes de Recursos”, para o gasto ambiental por entidade. Na parte da “Administração Direta”, no item “Demonstrativo da Despesa Empenhada por Órgãos segundo as Espécies”, foram coletados os dados referentes aos gastos da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMA-PR).

Os dados dos gastos na função Gestão Ambiental por subfunção, de 2004 a 2013, foram coletados no relatório “Execução Orçamentária de Estados [1995-2013]”, da Secretaria do Tesouro Nacional, item “Despesas por Função Empenhadas”. Para o ano de 2014, a coleta foi realizada na tabela “Despesas Por Função – Empenhadas (Anexo I-E)”, disponível no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI). As

dotações iniciais previstas em 2015 para o Fundo Estadual de Recursos Hídricos e para o Fundo Estadual do Meio Ambiente – FEMA foram coletadas no Sistema Integrado de Acompanhamento Financeiro – PR, no item "Relatório de Despesa".

Para se cumprir o segundo objetivo, descrever o ciclo orçamentário e os principais atores que participam do processo de decisão do gasto ambiental público paranaense, foram coletados dados em entrevistas e por meio de documentos, entre eles a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Balanço Geral do Estado do Paraná. Esses documentos são anuais enquanto o Plano Plurianual (PPA) tem periodicidade quadrienal. Por não haver padronização nos dados, o PPA não foi utilizado na comparação do valor orçado para Gestão Ambiental durante as fases do ciclo orçamentário.

Para se cumprir o objetivo foram realizadas novas entrevistas semiabertas em 2016. Essa modalidade de entrevista consiste na preparação de um roteiro e “[...] por dar ao entrevistador flexibilidade para ordenar e formular as perguntas durante a entrevista” (GODOI; MATTOS, 2006, p. 304). Foram entrevistados atores que participaram das fases do ciclo orçamentário. Entre os cargos que os entrevistados ocupavam ou ocupam têm-se os de Deputado Federal, Deputado Estadual, Presidente da Comissão de Ecologia e Meio Ambiente da Alep, Secretário da Comissão de Orçamento da Alep, Secretário do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, Presidente do IAP, Chefe de área do IAP, Técnico do IAP, Coordenador de Orçamento da Fazenda, Chefe da Corregedoria do Tribunal de Contas do Estado e Diretor Jurídico do Tribunal de Contas do Estado. Pela localização e praticidade, o primeiro contato com os entrevistados foi feito por telefone e em seguida uma carta de apresentação da pesquisa e um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE foram enviados via correio eletrônico (Apêndice B e C). As entrevistas foram realizadas entre os dias 7 e 28 de março de 2016 nas cidades de Londrina, Curitiba e por telefone. O roteiro das entrevistas encontra-se no Apêndice D.

Quadro 7 – Relatório das entrevistas semiabertas realizadas em 2016

Entrevistado	Data	Local/Meio de comunicação	Duração (hh:mm:ss)
10	7/mar	Londrina	01:05:23
11	8/mar	Instituto Ambiental do Paraná (IAP), em Curitiba	00:53:40
12	9/mar	Instituto Ambiental do Paraná (IAP), em Curitiba	01:31:58
13	10/mar	Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, em Curitiba	01:37:14
14	12/mar	Telefone	00:24:15
15	17/mar	Telefone	00:58:59

16	28/mar	Telefone	00:15:09
----	--------	----------	----------

Fonte: Elaborado pela autora

Por fim, para demonstrar como ocorre a influência do partidarismo, da ideologia e das preferências do público na decisão de alocação do gasto ambiental no estado do Paraná, foram utilizados documentos e as entrevistas semiabertas. A coleta em documentos buscou encontrar dados específicos para cada categoria e foi realizada no site do Tribunal Superior Eleitoral, item “Eleições anteriores”, em pesquisas nacionais e regionais de opinião pública e em matérias de jornais. O item a seguir define as categorias de Russel e Benson (2014) e apresenta os dados que foram coletados em documentos para cada uma.

3.2.3 Definição das categorias

Por se tratar de uma pesquisa qualitativa surgiram outras categorias que não foram apresentadas no quadro a seguir.

Quadro 8 – Definição das categorias de Russel e Benson (2014)

Categoria	Definição	Dados documentais
Partidarismo	“[...] o alinhamento político-partidário do governo influencia a alocação de recursos fiscais para o setor ambiental, embora [...] possa não refletir uma relação binária esquerda-direita” (RUSSEL; BENSON, 2014, p. 247, tradução nossa). E como o montante é alocado nos programas ambientais também pode refletir preferências partidárias.	- Posicionamento político-partidário dos Governadores, Senadores, Deputados Federais e Deputados Estaduais do Paraná eleitos em 2002, 2006 e 2010. - Perfil ambiental partidário dos partidos políticos com representantes eleitos no Paraná em 2002, 2006 e 2010.
Ideologia	Segundo a teoria dos veto <i>players</i> mudanças deliberadas na estrutura dos orçamentos, quando o atual governo quer aumentar ou diminuir os gastos orçamentais e passar uma porcentagem maior ou menor para alguma área, depende da composição dos governos (distância ideológica) e da diferença de posição ideológica entre o anterior e o atual governo (alternância ideológica). Quanto mais ideologicamente diversificada a coalizão de governo (maior distância ideológica entre os partidos), menos mudança ocorre na estrutura dos orçamentos. Além disso, quanto maior for a alternância, mais significativa a alteração na estrutura dos orçamentos (TSEBELIS; CHANG, 2004).	- Divisão das coligações formadas pelos Governadores e Deputados Estaduais eleitos por espectro político e por perfil partidário ambiental nas eleições de 2002, 2006 e 2010.
Preferências do Público	As preferências do eleitorado moldam as políticas. Normalmente os governantes optam por questões com alto grau de homogeneidade da opinião pública, como a economia. Questões ambientais, até então, são negligenciadas, já que podem pressionar prioridades econômicas e de emprego.	- Pesquisas de opinião pública

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Russel e Benson (2014) e Tsebelis e Chang (2004)

3.2.4 Análise dos dados

Os dados quantitativos, coletados para descrever a evolução dos gastos públicos em meio ambiente do estado do Paraná, foram analisados por meio da estatística descritiva com o objetivo de mostrar a situação do problema pesquisado. São apresentadas médias, proporções, tabelas e gráficos. Essa análise ofereceu um panorama geral do gasto em meio ambiente e deu suporte para outras fases da coleta de dados. Nos dados coletados por meio de entrevistas, a técnica utilizada foi a análise por categoria. Trechos das entrevistas foram selecionados e organizados de acordo com as três categorias de Russel e Benson (2014), partidatismo, ideologia e preferências do público. Após as análises iniciais dos dados, para se chegar aos objetivos propostos, foi realizada a triangulação entre os dados coletados por meio dos dois instrumentos adotados (documentos e entrevistas) e as referências teóricas utilizadas. A triangulação permite integrar diferentes perspectivas do fenômeno em estudo, obtendo um retrato mais completo e holístico (DUARTE, 2009).

4 RESULTADOS

Neste capítulo são apresentados os resultados para cada objetivo específico. Primeiro foi descrita a evolução da política e do gasto público em meio ambiente no estado do Paraná. Em seguida o ciclo orçamentário e os principais atores que participam do processo de decisão do gasto ambiental no estado. Por fim, foi analisada a influência de partidarismo, ideologia e preferências do público e identificados novos critérios de decisão na alocação dos gastos em meio ambiente no Paraná.

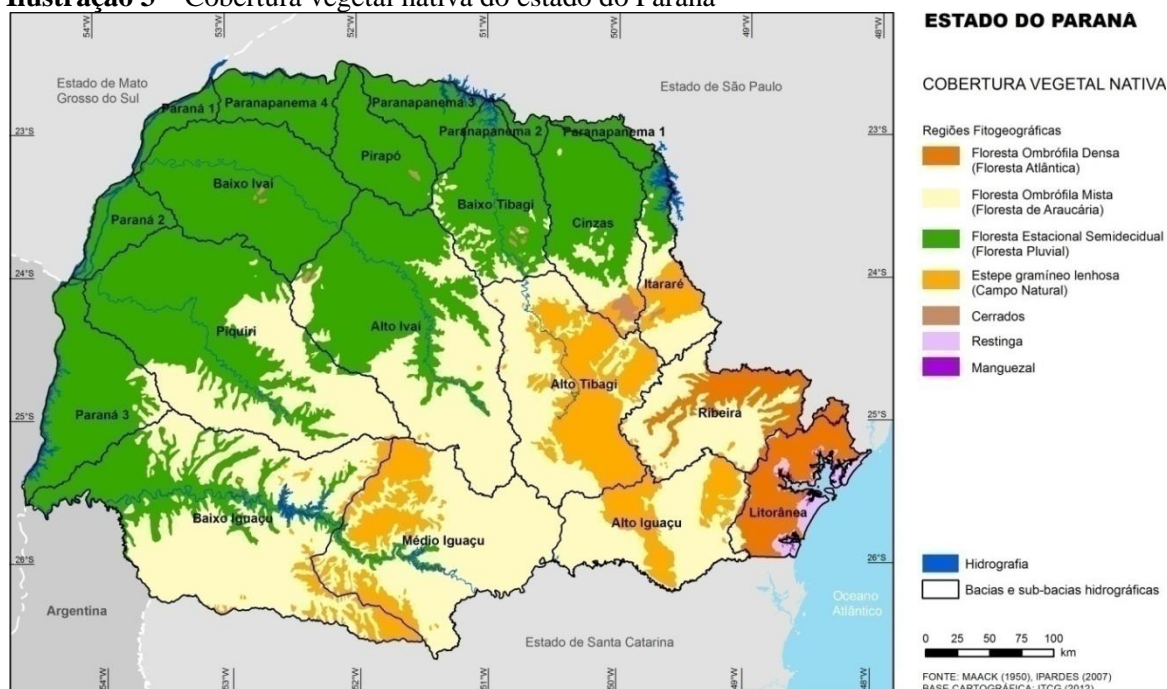
4.1 O ESTADO DO PARANÁ

O Paraná é um estado brasileiro que se localiza na região sul do país. Faz fronteira com os estados de São Paulo, Mato Grosso do Sul e Santa Catarina, além de fazer fronteira com dois países, Argentina e Paraguai. O estado é composto por 399 municípios, sendo que a capital é a cidade de Curitiba. De acordo com o IBGE (2016), o Paraná ocupa uma área de 199.307,945 km². A população estimada em 2016 é de 11.242.720 habitantes, cujo rendimento nominal mensal domiciliar *per capita* em 2015 foi de R\$ 1.241,00.

O estado do Paraná apresenta uma grande variedade de ecossistemas, cada um desses ambientes naturais com as suas características e especificidades (temperatura, relevo, altitude, incidência de chuvas e ventos). Os principais ecossistemas paranaenses são: Restinga, Manguezal, Floresta Ombrófila Densa (Floresta Atlântica), Floresta Ombrófila Mista (Floresta de Araucária), Floresta Estacional Semidecidual (Floresta Pluvial), Cerrado, Estepe Gramíneo Lenhosa (Campo Natural), Várzeas, Rios e Alagados, Ambientes Marinhos, e Subterrâneos (PARANÁ, 2010).

Com uma oferta considerável e boa distribuição de água, o estado do Paraná está dividido em 16 grandes bacias hidrográficas: Bacia de Cinzas (5% do estado), Iguaçu (28% do estado), Itararé (2% do estado), Ivaí (19% do estado), Litorânea (3% do estado), Paraná 1 (1% do estado), Paraná 2 (1% do estado), Paraná 3 (4% do estado), Paranapanema 1 (1% do estado), Paranapanema 2 (1% do estado), Paranapanema 3 (2% do estado), Paranapanema 4 (2% do estado), Piquiri (12% do estado), Pirapó (3% do estado), Ribeira (5% do estado) e Tibagi (13% do estado). As bacias do Ribeira e Litorânea drenam para o Atlântico, enquanto as demais fazem parte da bacia do Paraná (BRASIL, 2001).

Ilustração 3 – Cobertura vegetal nativa do estado do Paraná



Fonte: IPARDES (2015a)

As primeiras explorações portuguesas no Paraná ocorreram no Ciclo do Ouro e datam de 29 de junho de 1648. Já no século XIX, o extrativismo da erva-mate era a principal fonte econômica da província, chegando a representar 85% de sua economia. Durante a Segunda Guerra Mundial, a atividade econômica principal no estado foi a exploração da madeira, ultrapassando a arrecadação da erva-mate. “Foi este ciclo que atraiu os ingleses e povoou o vazio das florestas derrubadas” (PARANÁ, 2015b). No século XX a cultura do café chegou a representar 60% do valor total da produção agrícola no Paraná. Outras culturas também foram introduzidas conforme o estado ia sendo povoado, entre elas a soja e o trigo, que se tornaram grandes esteios da agricultura estadual. Em 1970, o estado começou a se industrializar, entretanto a maioria das matérias-primas é de origem agrícola (PARANÁ, 2015b).

As evidências da degradação ambiental pela industrialização, somadas às dos períodos anteriores, foram percebidas e objeto de políticas públicas da década de 1970 em diante (BORINELLI et al., 2011). “[...] se a questão ambiental, ela não é mais valorizada, é porque nós somos muito abençoados com ela e não percebemos o risco que nós estamos fazendo, no sentido de que podemos perder. Quando nós tiramos florestas, contaminamos a água, esse risco, ele existe” (ENTREVISTADO 13). Entre os principais problemas ambientais do estado encontram-se o uso intensivo de agrotóxicos, a erosão hídrica dos solos agrícolas e a consequente poluição dos mananciais. Em períodos críticos, há conflitos pelo uso da água em

algumas bacias hidrográficas do Paraná. A região metropolitana de Curitiba, capital do estado, apresenta sérios problemas de poluição do ar devido ao grande número de indústrias (BRASIL, 2001; FÉLIX, 2010). Outro problema ambiental no estado é a destinação do lixo urbano e rural. Em 2010, apenas 53% dos municípios paranaenses tinham lixões ou aterros controlados para seus resíduos sólidos. A inadequação quanto à disposição de resíduos sólidos afeta diretamente a qualidade da água no estado (IPARDES, 2010).

O lixo que nós geramos, chamado de resíduo sólido, ele é rico, muito rico, rico em matéria-prima, rico em produtos que podem ser recicláveis, ele é muito rico e nós não temos uma política no sentido de caminhar para isso, tínhamos. Ela está hoje interrompida. O próprio governo federal também está com esse programa, mas não há investimento nesse programa. Hoje não tem como você, por exemplo, pegar uma cidade pequenininha e cuidar de um aterro. É caro cuidar de um aterro. Do lixão é fácil: você vai lá, joga, deixa lá. Agora um aterro que tem que pôr o lixo de manhã, tem que cobrir a tarde, tem que impedir que tenha vetores, tem que impedir que tenha pássaros, urubus, aquelas coisas todas, então você tem que sempre cobrir. Para isso tem que ter uma máquina para carregar o caminhão. Tem que ter o caminhão, uma máquina para carregar o caminhão, tem que ter uma máquina para espalhar. Então isso para uma cidade pequena é muito caro (ENTREVISTADO 12).

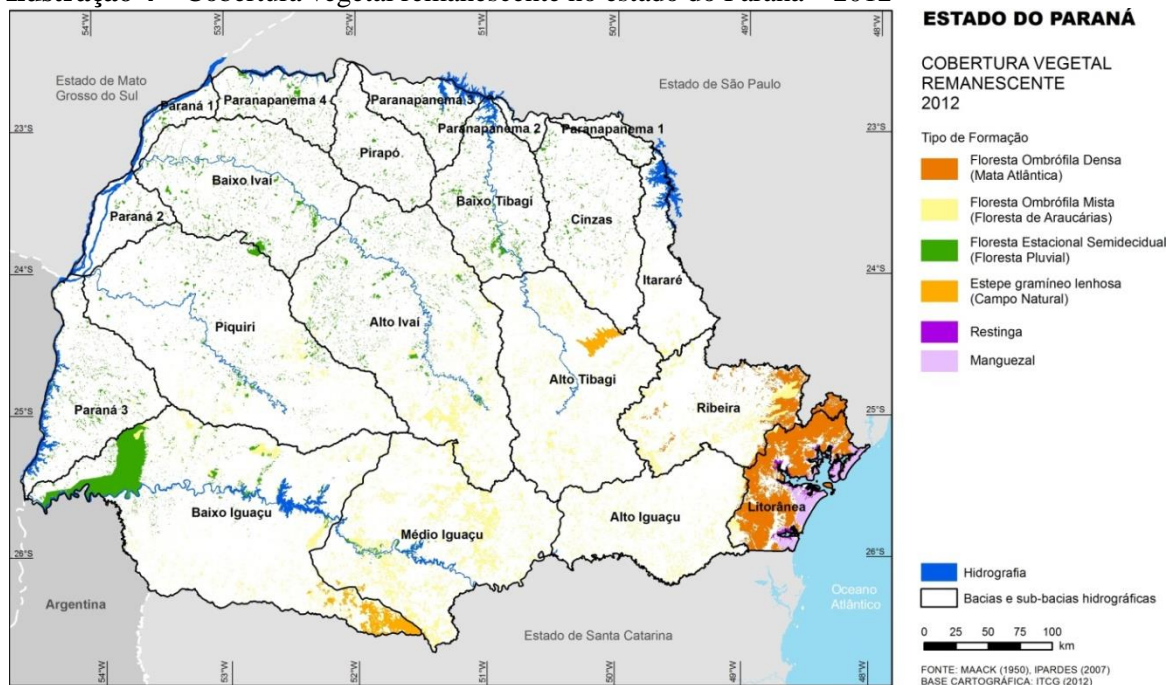
Outro problema ambiental no Paraná é a intensa devastação das florestas. No século XX, a exploração do território paranaense para o cultivo do café e da extração de madeira reduziu a cobertura vegetal de 83,7%, na década de 1940, para 5% no início do século XXI (BRASIL, 2001; BORINELLI et al., 2011). O estado do Paraná lidera o ranking de desmatamento da Mata Atlântica com 456.514 hectares devastados nos últimos 30 anos, seguido por Minas Gerais (383.637 ha) e Santa Catarina (283.168 ha) (FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA, 2016).

Olha, eu diria para você, a área que eu me sensibiliza mais é a perda de solo no Paraná. O solo é um tesouro que nós temos, quando ele se vai para dentro de um rio, por uma erosão, pela chuva e pelo vento, ele se vai para sempre, você nunca mais vai ter aquele solo de volta. [...] O segundo, eu acho o maior problema é a falta de vegetação no estado. O estado do Paraná perdeu, em 100 anos, 96% da sua cobertura florestal original. Se você imaginar que 100 anos é um piscar de olhos na história da humanidade, a terra tem 4,6 bilhões de anos, 100 anos não é nada, é um sopro. Se você imaginar isso, nós em um piscar de olhos, nós perdemos 96% da nossa flora. É inaceitável isso, então esse é um segundo desafio (ENTREVISTADO 10).

[...] 1930 a cobertura vegetal do estado do Paraná era 65% floresta nativa, nativo. Você andava pelo estado do Paraná, era verde. Hoje o estado do Paraná tem 5%, isso incluindo parque que o estado mantém, algumas unidades de conservação, o resto é plantação ou é plantação de eucalipto e pinus para gerar

matéria-prima para papel e celulose, para a indústria madeireira (ENTREVISTADO 12).

Ilustração 4 – Cobertura vegetal remanescente no estado do Paraná – 2012



Fonte: IPARDES (2015a)

As regiões norte e oeste do estado, historicamente, apresentam as maiores perdas de mata nativa e de sua fauna, consequência da expansão intensa das fronteiras agropecuárias nessas áreas. De acordo com o IPARDES (2010, p. 2-3), o que ocorre no estado é reflexo dos programas e das políticas públicas de desenvolvimento, da esfera estadual e federal. “Estas ações estão relacionadas diretamente ao crescimento do agronegócio, otimizando a infraestrutura de transportes para o melhor fluxo produtivo do Estado, o que deverá causar considerável pressão sobre os remanescentes florestais”.

Fruto das políticas públicas de desenvolvimento e do forte setor agropecuário, o estado é a quarta maior economia do país, correspondendo a 6,3% do PIB nacional. Seu PIB estimado em 2015 foi de 376.095 milhões de reais. O setor de comércio e serviços, em 2013, representou 50,9% da composição do valor adicionado, seguido pela indústria, com 26,2%, a administração pública, com 12,5% e a agropecuária, com 10,4%. No que se refere ao setor industrial, os segmentos predominantes são alimentos, veículos e refino de petróleo. Na agropecuária, com 2,3% do território nacional, o estado é o maior produtor de grãos do país e destaca-se na avicultura (IPARDES, 2015b). A região metropolitana de Curitiba, capital do estado, concentrou 44% do PIB estadual de 2013 e o índice Gini da distribuição do rendimento nominal mensal do Paraná, em 2010, foi de 0,486, enquanto o índice nacional foi de 0,525

(IBGE, 2010; IPARDES, 2016), indicativo de que, apesar de o estado do Paraná ter uma economia forte em relação aos outros estados brasileiros, ela está concentrada em apenas uma região, o que causa profundas desigualdades econômicas e sociais regionais (GUALDA et al., 2013) e reforça a pressão sobre o orçamento para atender essas questões.

4.1.1 A Política Ambiental do Paraná

O Paraná tem, relativamente, uma longa tradição de políticas ambientais conservacionistas. Em 1907, o estado aprovou, sem chegar a implementar, um dos primeiros códigos florestais do país e criou, na década de 1950, órgãos como o Instituto de Defesa do Patrimônio Natural, o Conselho de Defesa do Patrimônio Natural e a Polícia Florestal. A recente política ambiental no estado do Paraná teve início nos anos de 1970 e 1980 com a instalação da Administração de Recursos Hídricos – ARH (1973), da Superintendência dos Recursos Hídricos e Meio Ambiente – SUREHMA (1978) e do Instituto de Terras e Cartografia – ITC (1972). Essas iniciativas estavam em consonância com as orientações de comando e controle das políticas internacionais e nacionais do período, que priorizavam o controle da poluição industrial e a conservação das florestas (BORINELLI et al., 2011; BORINELLI; CAPELARI; GODOY, 2013).

Uma expressiva mudança do aparato institucional do meio ambiente no Paraná ocorreu em 1992, quando foram criadas, num movimento de concentração institucional, a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMA, o Instituto Ambiental do Paraná – IAP (Lei 10.066/92) e, em 1996, a Superintendência de Desenvolvimento dos Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental – SUDERHSA (atual Instituto das Águas do Paraná). Além dessas instituições, atuavam no executivo estadual o Batalhão da Polícia Florestal – BPFLO, o Conselho Estadual do Meio Ambiente – CEMA e o Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH (BORINELLI et al., 2011; BORINELLI; CAPELARI; GODOY, 2013).

A Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMA, criada pela lei nº 10.066 de 27 de julho de 1992, órgão de primeiro nível hierárquico da administração estadual, “[...] tem por finalidade formular e executar as políticas de meio ambiente, de recursos hídricos, florestal, cartográfica, agrária-fundiária, de controle da erosão e de saneamento ambiental”. A entidade é responsável por coordenar o Sistema Estadual de Gestão Ambiental e dos Recursos Hídricos do Estado do Paraná.

Atualmente a SEMA/PR possui sete escritórios regionais distribuídos de acordo com a delimitação das bacias hidrográficas do estado do Paraná, localizados nas cidades de Curitiba, Francisco Beltrão, Guarapuava, Londrina, Ponta Grossa, Toledo e Maringá. São autarquias da Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos o Instituto Ambiental do Paraná – IAP, o Instituto de Terras, Cartografia e Geociências – ITCG (Lei 14.889/05), o Instituto das Águas do Paraná – AGUASPARANA (Lei 16.242/09) e o Serviço Geológico do Paraná – MINEROPAR, constituído nos termos da Lei Estadual nº 17.887 de 20 de dezembro de 2013 e pelo Decreto Estadual nº 11.037 de 15 de maio de 2014.

A estrutura organizacional da Secretaria compreende ainda o Conselho Estadual do Meio Ambiente — CEMA, o Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense – COLIT, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos — CERH/PR, o Conselho Estadual de Proteção à Fauna – CONFAUNA, o Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FRHI/PR, instituído pela Lei nº 12.726 de 26 de novembro de 1999, e o Fundo Estadual do Meio Ambiente – FEMA/PR, instituído pela Lei nº 12.945 de 5 de setembro de 2000.

Assim o estado do Paraná, desde os anos 1970, constituiu um importante aparato para a política ambiental, mobilizando um quadro técnico, legislações, programas de destaque (como o ICMS Ecológico, pioneiro no país) e recursos orçamentários para tratar de um crescente número de atribuições/questões, como controle do desmatamento, mudanças climáticas, gestão de resíduos, poluição, biodiversidade, entre outras (BORINELLI et al., 2011; BORINELLI; CAPELARI; GODOY, 2013).

Com o surgimento de novas demandas, esperava-se que o aparato para as políticas ambientais no estado fosse ampliado com o passar dos anos, mas as evidências são contrárias. Em maio de 2015, os servidores dos órgãos ambientais do estado do Paraná entraram em greve com diversas reivindicações, entre elas, concurso público para recomposição do quadro de pessoal do setor ambiental, pagamento das pendências financeiras – horas extras, promoções e progressões, melhores condições de trabalho, valorização e prioridade para o Meio Ambiente, solução definitiva para os funcionários desenquadrados com os devidos enquadramentos (BOLETIM DO SINDISEAB, 2015).

Além dos recursos não serem suficientes não há fiscalização das leis ambientais, não se cobra o cumprimento minimamente do que se tem de legislação. O IAP é absolutamente sucateado, faltam recursos humanos, faltam recursos financeiros, falta expertise, falta comando, falta gestão, falta comprometimento, ou seja, só falta, falta tudo... (ENTREVISTADO 14).

Em 1988, o principal órgão ambiental estadual, o Instituto Ambiental do Paraná – IAP, contava com cerca de 1.200 servidores. Quase três décadas depois, mesmo com as novas demandas ambientais (mudanças climáticas, efeito estufa, resíduos tóxicos e nucleares, desenvolvimento sustentável, redução de consumo e estilos de vida, redes internacionais de instituições) (BORINELLI, 2007), nenhum concurso foi realizado para reposição de servidores durante o período. Em agosto de 2015, o IAP tinha 521 servidores, dos quais 107 já possuíam o direito de obter aposentadoria imediata e 47 preencheram os requisitos no final do ano de 2015 (SINDICATO ESTADUAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS DA AGRICULTURA, MEIO AMBIENTE, FUNDEPAR E AFINS, 2015a). “Se você pegar, por exemplo, um estado como o nosso, o estado do Paraná, o Instituto Ambiental tem 500 funcionários para gerir todo o estado do Paraná, você imagina se é possível? É meramente impossível. Então falta recurso, recurso sempre vai faltar” (ENTREVISTADO 12). O Instituto, que já trabalha com menos da metade dos servidores concursados dos que tinha no fim da década de 1980, com as novas aposentadorias iminentes, passará a contar com menos de um terço do quadro de efetivos.

Eu não tenho um substituto para deixar, vou sair daqui um ano e daí? Toda prática que eu tive, toda a experiência que eu tive não vai ser aproveitada e outros colegas aqui que saíram levaram consigo a experiência que tiveram durante 20, 25 anos de trabalho, 30 anos de trabalho na área ambiental simplesmente passou porque não tenho para quem passar, entende? Isso é um problema. [...] Olha, os nossos funcionários estão se aposentando e não vai ficar ninguém. Quem que vai ficar e apagar a luz? Quem que vai ser o último a fechar a porta e passar a chave e entregar a chave para alguém? (ENTREVISTADO 12).

A solução encontrada pelo governo do estado para minimizar o déficit de servidores foi a contratação de terceirizados, comissionados e estagiários. “Porque o estado está velho, aqui dentro do IAP só tem funcionários antigos. Se ver alguém jovem aqui ou é estagiário ou é terceirizado” (ENTREVISTADO 11). O IAP, em 2015, possuía em seu quadro de funcionários 338 terceirizados, 206 estagiários e 66 comissionados que, somados, passam de 17% do total de servidores concursados (SINDICATO ESTADUAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS DA AGRICULTURA, MEIO AMBIENTE, FUNDEPAR E AFINS, 2015b).

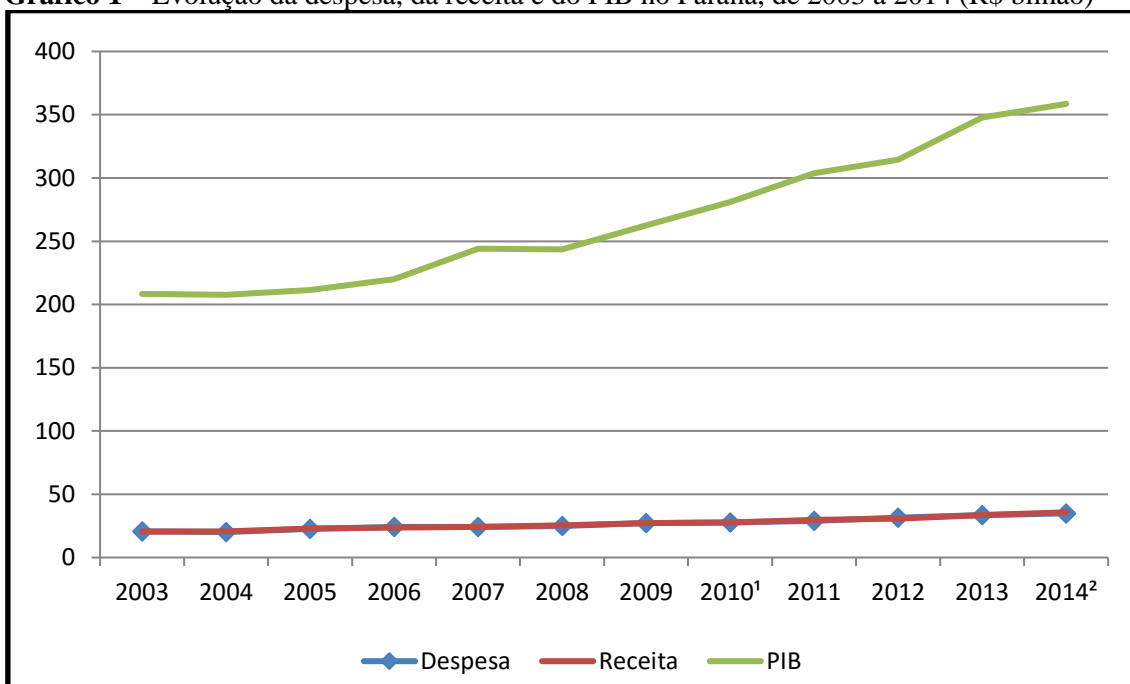
A política ambiental no estado do Paraná já teve um aparato considerável para sua atuação em décadas anteriores, mas atualmente ela vem sofrendo com sérios problemas em diversas áreas. Além da grave dificuldade em relação aos recursos humanos, o setor enfrenta, segundo os entrevistados, problemas ocasionados pela falta de recursos orçamentários e

financeiros. O item a seguir, para ajudar a compreender esse cenário, descreve como foram alocados esses recursos (orçamentários e financeiros) dentro da área ambiental entre 2003 e 2014.

4.1.2 O Gasto Ambiental no estado do Paraná

Este item tem por objetivo fornecer um panorama geral da situação do gasto público em meio ambiente no estado do Paraná, assim como apresentar sua evolução. Os dados foram atualizados pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-ID), calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), para o ano de 2014.

Em um primeiro momento, verificou-se a evolução do PIB, da despesa e da receita total do Paraná no período da pesquisa (2003-2014). O objetivo foi apresentar a situação dos principais indicadores do estado para compará-los com o gasto ambiental. Conforme mostra o gráfico 1, os valores médios da despesa e da receita do Paraná, no período de 2003 a 2014, foram próximos, sendo de R\$ 26.684.311.548,27 e R\$ 26.843.750.113,37, respectivamente. A receita média do estado foi 0,06% maior que a despesa. O PIB médio do Paraná para o mesmo período foi de R\$ 266.913.722.640,13, com um crescimento de 72% entre 2003 e 2014. A despesa orçamentária do Paraná, no mesmo período, cresceu 70% e a receita 74%. Diante do crescimento dos indicadores econômicos, pode-se evidenciar que durante o período, de 2003 a 2014, não houve no estado do Paraná uma recessão econômica significativa.

Gráfico 1 – Evolução da despesa, da receita e do PIB no Paraná, de 2003 a 2014 (R\$ bilhão)

¹ No ano de 2010, houve uma mudança na metodologia de cálculo do PIB pelo IBGE para série referência 2010.

² O resultado para o PIB do estado do Paraná, no ano de 2014, é uma estimativa preliminar do IparDES.

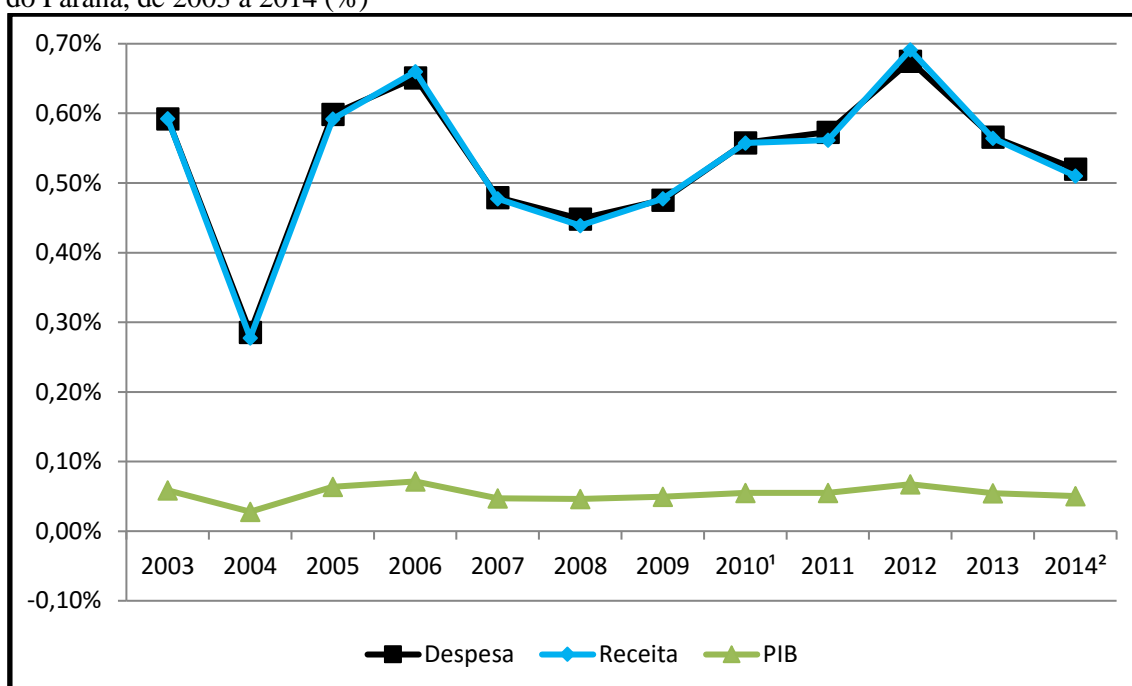
Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da Secretaria de Estado da Fazenda – PR e IBGE/IPARDES - Contas Regionais do Brasil

Ao se avaliar a evolução da participação do gasto ambiental na despesa e receita total e no PIB do Paraná, nota-se um declínio, conforme já constatado em pesquisa anterior (BORINELLI et al., 2011). A participação do gasto da função Gestão Ambiental no PIB do estado foi de 0,05%, em média. Os anos de 2006 e 2012 apresentaram os maiores gastos percentuais, em torno de 0,07%. O PIB cresceu 72% entre 2003 e 2014 e o gasto ambiental 48%, variação de 24%. Ou seja, o PIB cresceu 49% a mais que o gasto ambiental no mesmo período e a participação do gasto da função Gestão Ambiental no PIB do estado vinha diminuindo. Considerando essa tendência e outras apresentadas na pesquisa, é possível deduzir que, embora tenha ocorrido crescimento econômico, e, possivelmente, crescimento da degradação ambiental, os gastos ambientais, mesmo que fossem suficientes, não acompanharam o ritmo econômico.

Em relação ao gasto percentual da função Gestão Ambiental na despesa e na receita do estado, também se verifica uma redução. Junto com o ano de 2012, com 0,68% da despesa e 0,69% da receita, os anos de 2003, 2005 e 2006 apresentaram os maiores percentuais de gasto ambiental, com 0,59%, 0,60% e 0,65% da despesa e 0,59%, 0,60% e 0,66% da receita, respectivamente. A participação média do gasto ambiental na receita do estado foi de 0,53% e, na despesa, de 0,54% (Gráfico 2). A variação do percentual alocado para a Gestão Ambiental

entre 2003 e 2014 foi de -12,53% em relação à despesa e -14,60% em relação à receita. O crescimento da despesa no período foi de 70% e da receita de 74%, contra 48% do gasto ambiental. Logo, a despesa do estado cresceu 44% e a receita, 52% a mais que o gasto na função Gestão Ambiental. Ou seja, o estado aumentou suas arrecadações e seus gastos totais, mas a gestão ambiental, na maioria dos anos, não acompanhou a variação observada. Dessa forma, apesar de ter assumido novas atribuições ao longo do período analisado, a participação do setor ambiental no orçamento estadual encolheu.

Gráfico 2 – Participação do gasto da função Gestão Ambiental no PIB, na receita e na despesa do estado do Paraná, de 2003 a 2014 (%)



¹ No ano de 2010 houve uma mudança na metodologia de cálculo do PIB pelo IBGE para série referência 2010.

² O resultado para o PIB do estado do Paraná, no ano de 2014, é uma estimativa preliminar do IparDES.

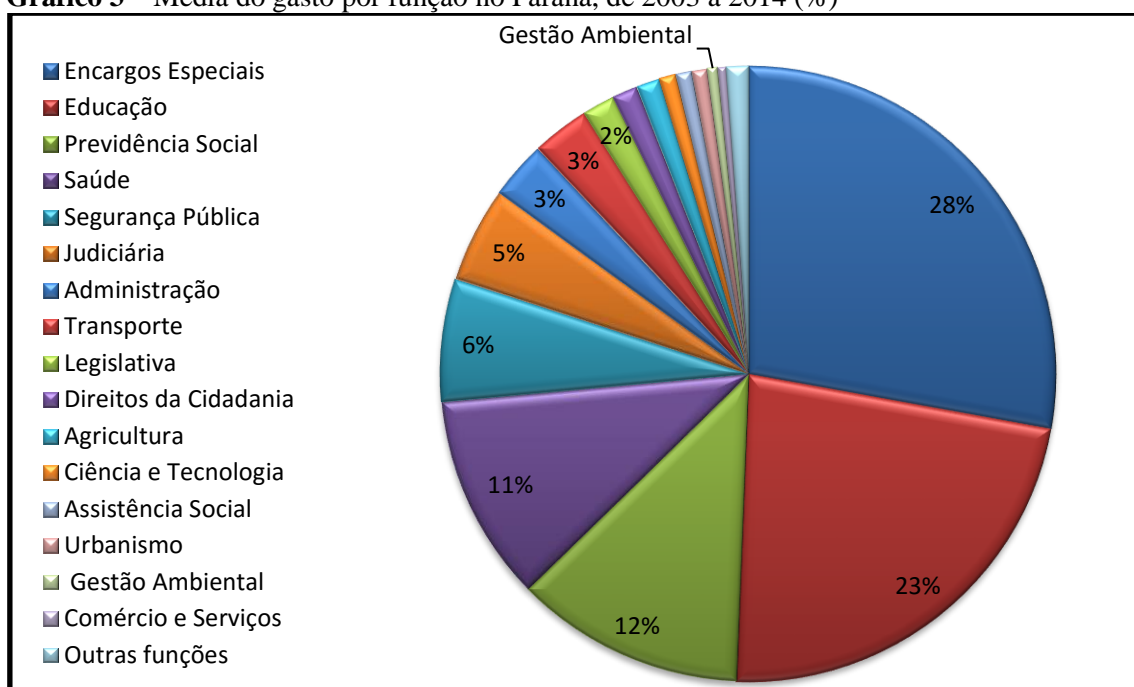
Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da Secretaria de Estado da Fazenda – PR e IBGE/IPARDES - Contas Regionais do Brasil

A despesa realizada no estado do Paraná pode ser dividida em várias funções. No período de 2003 a 2014, 21 funções tiveram gastos em todos os anos, sendo que as maiores são: Encargos Especiais, Educação, Previdência Social, Saúde e Segurança Pública. Todas elas estão na casa dos bilhões e juntas representam em média 80% do gasto realizado no estado do Paraná. As dezesseis funções restantes dividem os 20% que sobram, entre elas a Gestão Ambiental.

No ranking das funções, a Gestão Ambiental, no período de 2003 a 2014, ficou na 15ª posição em alocação de recursos durante nove anos, 16ª nos anos de 2009 e 2010 e em 14ª no ano de 2012. Na média das vinte e uma funções a Gestão Ambiental, ficou com o

15º lugar do maior gasto (Gráfico 3) e com o 7º do menor gasto. A Gestão Ambiental foi uma das dez funções que em média não representaram 1% do gasto total do estado do Paraná e juntas possuíam 4,7% da despesa orçamentária. Portanto, ainda que o meio ambiente tenha ganhado uma atenção maior nas últimas décadas devido aos crescentes problemas de cunho ambiental (mudanças climáticas, devastação das florestas, contaminação do solo), o orçamento estadual do Paraná não tem refletido essa tendência.

Gráfico 3 – Média do gasto por função no Paraná, de 2003 a 2014 (%)



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

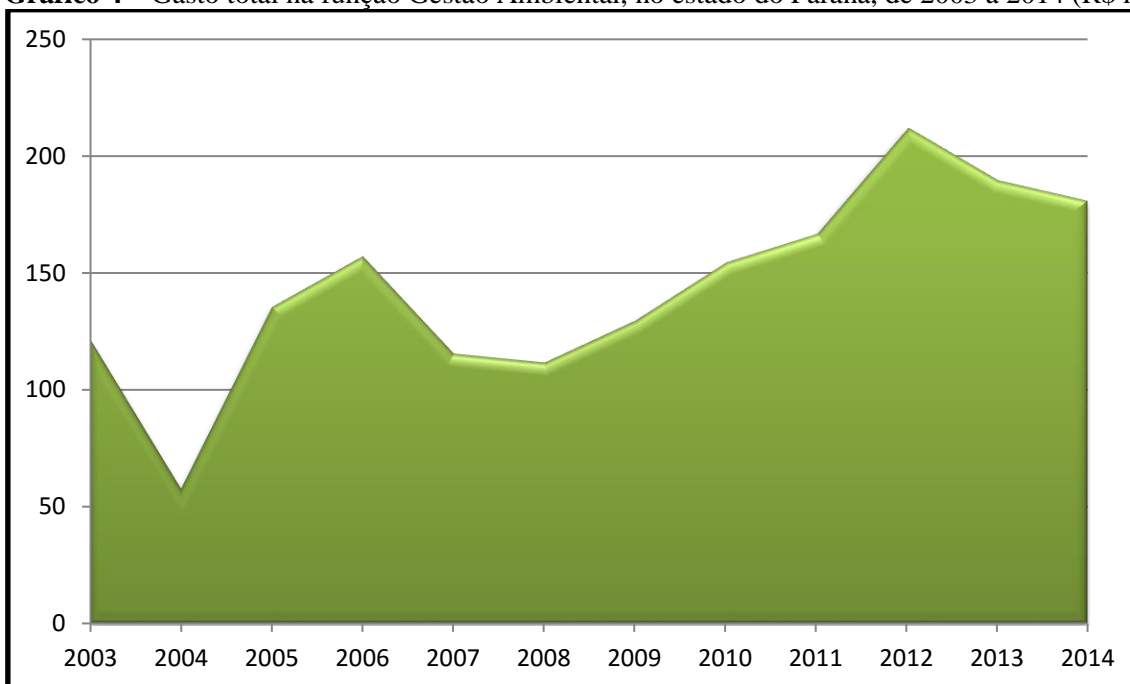
O orçamento no setor público é disputado por diversas áreas (BACOT; DAWES, 1997; HILTON; JOYCE, 2010). No Paraná, são pelo menos 21 competindo entre si. A Gestão Ambiental parece não estar entre as funções preferidas pelo executivo e o legislativo na hora de alocar recursos. Outros interesses acabam por se sobrepôr ao meio ambiente e suas demandas. Isso afeta a legitimidade dos órgãos ambientais, que são marginalizados nos debates orçamentários por não possuírem grande parcela do orçamento (WILKINSON; BENSON; JORDAN, 2008).

O valor alocado na função Gestão Ambiental no Paraná, de 2003 a 2014, foi de R\$ 144.331.222,01, em média. O ano com a maior alocação foi 2012, com um total de R\$ 212.054.412,69. Em 2004, com R\$ 57.573.396,55, foi o menor gasto do período². Os gastos da

² É necessária uma ressalva em relação à classificação por função no orçamento do Paraná para o ano de 2004. As despesas correntes na função Gestão Ambiental caíram vertiginosamente de R\$ 100.961.738,47, em 2003, para

função Gestão Ambiental no Paraná, apesar do crescimento, tendem a ser instáveis, com aumentos e quedas durante todo o período (Gráfico 4). A instabilidade do gasto ambiental compromete as ações e políticas ambientais e pode afetar a continuidade de programas e projetos na área (BORINELLI et al., 2011).

Gráfico 4 – Gasto total na função Gestão Ambiental, no estado do Paraná, de 2003 a 2014 (R\$ milhão)



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da Secretaria de Estado da Fazenda – PR

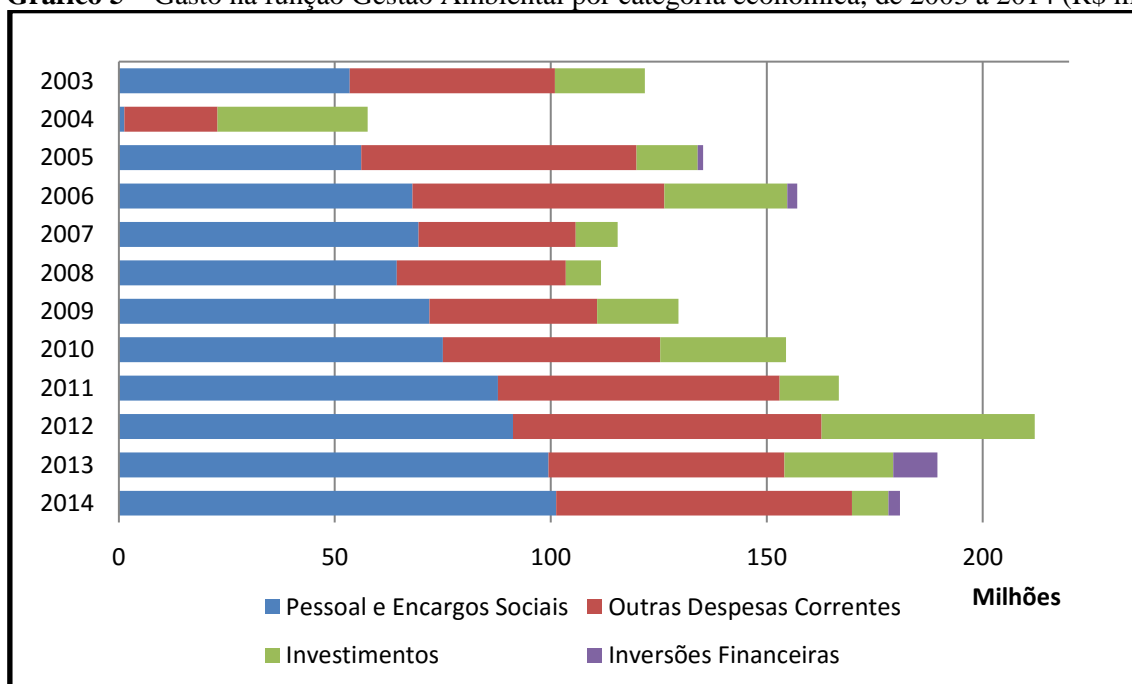
Ao se analisar apenas o valor absoluto alocado na Gestão Ambiental ao longo do período, chega-se a uma conclusão equivocada de que o meio ambiente tem ganhado espaço no orçamento estadual. A análise do percentual destinado à Gestão Ambiental, conforme o gráfico 2, revela que houve um declínio no gasto ambiental estadual. A situação é grave, dado que a política ambiental vinha, historicamente, carecendo de recursos e cada vez mais novas demandas são incorporadas a essa política (BORINELLI et al., 2011). Além dos teóricos da área, diversos eventos e conferências internacionais, e os documentos resultantes delas, têm ressaltado a importância de recursos financeiros para a implementação das políticas ambientais, visto que a falta deles limita a aquisição de outros recursos, como os humanos, operacionais e

R\$ 22.817.894,18, em 2004. Neste ano, além da Gestão Ambiental, 14 das 21 funções tiveram uma queda no valor destinado a elas e a função Administração teve um aumento de R\$ 503.527.161,96, em 2003, para R\$ 1.988.456.493,38, em 2004. Provavelmente despesas correntes de outras funções foram centralizadas na Administração, o que ocasionou a elevação da despesa nessa função e a queda nas demais (ENTREVISTADO 15).

os de conhecimento, tecnologia e informação (NEVES, 2006) e podem frear e restringir os programas ambientais (SABATIER; MAZMANIAN, 1980).

A elevação de 48% do gasto ambiental durante o período se deve ao aumento das despesas correntes, que cresceram em torno de 68% entre 2003 e 2014. Despesas correntes representaram, em média, 82% dos gastos ambientais e as despesas de capital 18% (Gráfico 5). Os gastos com pessoal e encargos sociais foram os que mais contribuíram para essa alta, com uma evolução de R\$ 53.432.556,65, em 2003, para R\$ 101.263.790,15, em 2014, crescimento de aproximadamente 89%. As outras despesas correntes, que incluem gastos com terceirizados e estagiários, apresentaram um acréscimo de 44% no mesmo período. As despesas de capital, ao contrário, tiveram uma redução de 47%, de 2003 a 2014, encolhendo de R\$ 20.834.737,77 para R\$ 11.137.152,06. Portanto, os gastos ambientais, em números absolutos, estavam aumentando para cobrir despesas de custeio e os investimentos sendo cortados ao longo do período.

Gráfico 5 – Gasto na função Gestão Ambiental por categoria econômica, de 2003 a 2014 (R\$ milhão)



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da Secretaria de Estado da Fazenda – PR

Com a redução, em alguns anos, do gasto na função Gestão Ambiental, os investimentos são sempre os mais afetados, a exemplo, os anos de 2007 e 2008. O encolhimento das despesas de capital leva as instituições e as agências ambientais a competirem pelos recursos e, provavelmente, uma área específica acaba por ser mais penalizada. Desse modo, além da disputa por recursos com outras secretárias e funções, onde a gestão ambiental detém

de uma pequena parcela, ainda há a competição entre as agências internas da política ambiental, o que é agravado com o corte de recursos para investimentos na área.

O gasto na Gestão Ambiental, além de não acompanhar o crescimento do PIB, da receita e da despesa, teve um elevado corte orçamentário, chegando a uma diferença entre o valor fixado e o valor realizado de 60,70%, em 2004 (Tabela 1). A média de corte para a função Gestão Ambiental no período foi de 41%, sendo 311% maior que o corte orçamentário total médio, de 10%. Entre as funções apresentadas anteriormente, a Gestão Ambiental foi a área que teve o maior percentual de corte médio durante o período de análise. A função Educação teve um corte médio de 6%, Saúde 8% e Segurança Pública 14%. Outras funções, que também dispõem de uma pequena parcela do orçamento, como Cultura e Habitação, tiveram cortes em torno de 18%. Estudos anteriores demonstraram que parece ser uma tendência a área ambiental ser alvo de cortes profundos em todos os níveis de governo (YOUNG, 2006; DUTRA; OLIVEIRA; PRADO, 2006; BORINELLI et al., 2011). A área parece ser uma das preferidas quando é necessário cortar gastos ou transferir recursos para outros setores. Conforme relatou um entrevistado, o orçamento na área ambiental “[...] é prioritário na hora de cortar” (ENTREVISTADO 13).

Tabela 1 – Percentual do corte orçamentário na função Gestão Ambiental e na despesa total do estado, de 2003 a 2014 (R\$ milhão)

Ano	Despesa com Gestão Ambiental (R\$ milhão)			Despesa do estado do Paraná (R\$ milhão)		
	Fixada Final (1)	Realizada (2)	(2/1)-1	Total Fixado Final (3)	Total Realizado (4)	(4/3)-1
2003	238,48	121,80	-48,93%	21.885,69	20.562,84	-6,04%
2004	146,49	57,57	-60,70%	22.059,65	20.158,89	-8,62%
2005	282,28	135,29	-52,07%	26.456,16	22.598,86	-14,58%
2006	269,28	157,06	-41,68%	27.287,16	24.117,46	-11,62%
2007	171,54	115,47	-32,69%	27.122,88	24.093,64	-11,17%
2008	181,47	111,63	-38,48%	27.336,75	24.891,79	-8,94%
2009	200,08	129,55	-35,25%	31.191,81	27.228,83	-12,71%
2010	255,10	154,49	-39,44%	30.147,06	27.679,11	-8,19%
2011	255,33	166,68	-34,72%	31.235,35	29.076,77	-6,91%
2012	260,35	212,05	-18,55%	34.419,02	31.407,99	-8,75%
2013	293,58	189,53	-35,44%	38.370,22	33.487,88	-12,72%
2014	411,30	180,86	-56,03%	38.704,60	34.907,68	-9,81%

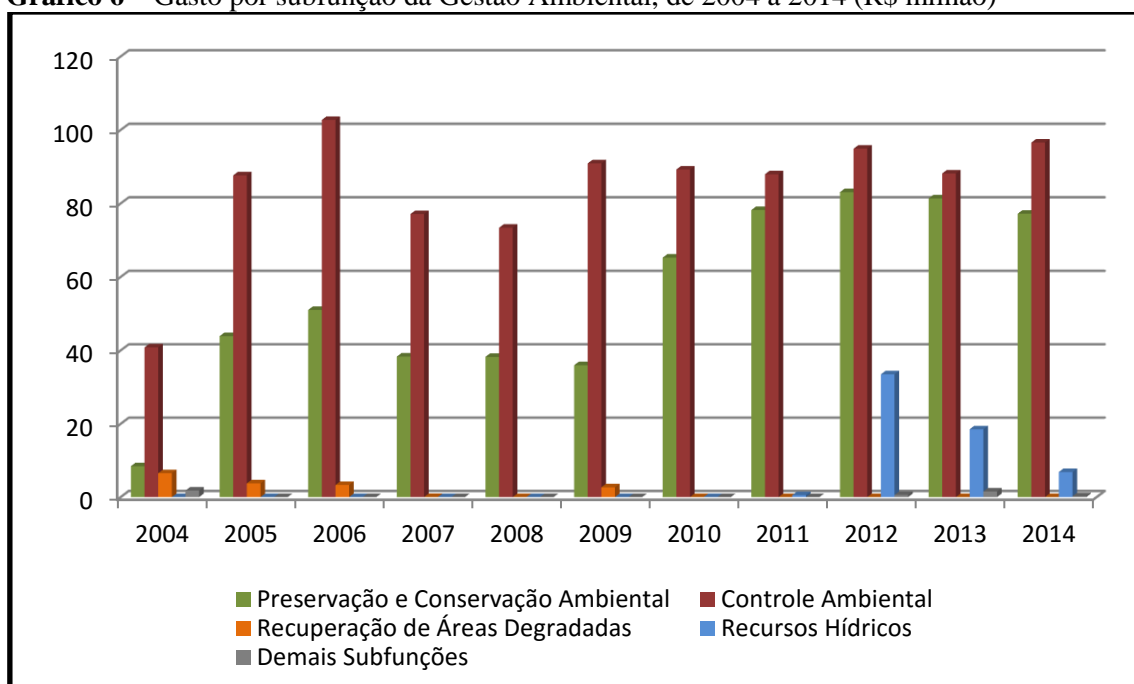
Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados da Secretaria de Estado da Fazenda – PR

A seguir, para o detalhamento do gasto público ambiental no estado do Paraná, são apresentadas as classificações por subfunções, programas e entidades. Na classificação funcional-programática do gasto ambiental, conforme apresentado a seguir no

gráfico 6, apenas duas subfunções tiveram gastos em todo o período do estudo, a “Preservação e Conservação Ambiental” e o “Controle Ambiental”, sendo que a segunda apresentou as maiores despesas da função Gestão Ambiental, em média R\$ 84.492.650,00, correspondendo a 59,91% do total alocado. As duas representaram, em média, 95% dos gastos em Gestão Ambiental e, em 2008 e 2010, todo o recurso foi alocado somente nessas subfunções. A variação dos valores alocados nas subfunções Preservação e Conservação Ambiental e Controle Ambiental, de 2005 para 2014, foram de 76% e 10%, respectivamente. A subfunção “Meteorologia” não teve nenhum valor alocado para o período deste estudo e o grupo das “Demais Subfunções” corresponde ao “Ordenamento Territorial”, conforme a classificação por programas.

Fica claro que, no estado, se destacam as atividades destinadas a evitar e controlar a poluição dos recursos naturais, entre as quais a fiscalização e o licenciamento ambiental. Entretanto, esta subfunção se mantém estável durante o período. Já Preservação e Conservação tem um aumento significativo na alocação de recursos. Com a priorização dessas duas áreas, outras ficam marginalizadas dentro do setor ambiental, como a de Recursos Hídricos que só passou a ter alocação em 2011, e a de Recuperação de Áreas Degradadas, que não tem nenhuma destinação de recursos desde 2010. Centralizar recursos em uma área pode indicar que o estado não tem receita suficiente para atender todas as demandas ambientais e tem que escolher um campo de atuação.

Gráfico 6 – Gasto por subfunção da Gestão Ambiental, de 2004 a 2014 (R\$ milhão)



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

Os dados por programa e por projeto, no balanço geral do Paraná, só estavam disponíveis para a administração indireta (Apêndice E), portanto a soma de todos os programas ou projetos é inferior ao valor total da função Gestão Ambiental. Para se chegar ao total, é necessário somar o valor da administração direta com da administração indireta. Via de regra, os programas são definidos no Plano Plurianual – PPA do estado, por isso duram quatro anos. Os programas com maior valor alocado, conforme tabela 2, foram os da subfunção Controle Ambiental, a saber o “Preservação Ambiental e Gestão de Recursos Hídricos” e “Meio Ambiente”.

Tabela 2 – Gasto por subfunção e programa da Gestão Ambiental – Administração Indireta, de 2003 a 2014 (R\$ milhão)

SUBFUNÇÃO	PROGRAMA	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ORDENAMENTO TERRITORIAL	PARANÁ SUSTENTÁVEL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,59	1,53	0,23
PRESERVAÇÃO E CONSERVAÇÃO AMBIENTAL	PARANÁ SUSTENTÁVEL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	44,18	37,39	33,94
	GESTÃO ADMINISTRATIVA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	23,11	23,84	29,10
	GESTÃO DE SERVIÇOS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,44	0,27	0,19
	PARANÁ AMBIENTAL	66,59	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	REDE DE BIODIVERSIDADE	5,81	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	MEIO AMBIENTE	-	5,19	26,06	26,11	23,67	-	-	-	-	-	-	-
	PRESERVAÇÃO AMBIENTAL E GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS	-	-	-	-	-	23,25	21,08	52,30	65,67	-	-	-
CONTROLE AMBIENTAL	PARANÁ SUSTENTÁVEL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12,57	6,44	14,80
	GESTÃO ADMINISTRATIVA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	74,22	78,78	79,63
	GESTÃO DE SERVIÇOS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,09	2,01	2,15
	PARANÁ MAIS SAÚDE	11,67	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	MEIO AMBIENTE	-	40,83	87,65	102,72	77,11	-	-	-	-	-	-	-
	PRESERVAÇÃO AMBIENTAL E GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS	-	-	-	-	-	73,39	90,90	89,23	87,94	-	-	-
RECURSOS HÍDRICOS	PARANÁ SUSTENTÁVEL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	33,49	18,48	6,84
	PRESERVAÇÃO AMBIENTAL E GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS	-	-	-	-	-	-	-	-	0,53	-	-	-
RECUPERAÇÃO DE ÁREAS DEGRADADAS	PARANÁ AMBIENTAL	22,54	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	MEIO AMBIENTE	-	6,52	3,76	3,31	0,02	-	-	-	-	-	-	-
	PRESERVAÇÃO AMBIENTAL E GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS	-	-	-	-	-	-	2,68	-	-	-	-	-

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados da Secretaria de Estado da Fazenda – PR

No programa “Preservação Ambiental e Gestão de Recursos Hídricos” estava incluso o projeto com maior gasto, o “Gerenciamento da Estrutura Administrativa do IAP”. O segundo projeto com maior gasto foi o “Gestão Administrativa – IAP”, do programa “Gestão Administrativa” da subfunção Controle Ambiental. Os dois projetos com maior gasto se referem à gestão administrativa do Instituto Ambiental do Paraná (IAP) em mandatos diferentes e se referem às despesas de custeio. Comprova-se que a maior parte dos recursos foi para custeio e não para novos projetos, como já foi demonstrado na classificação por elemento econômico.

O programa “Preservação Ambiental e Gestão de Recursos Hídricos” recebeu um grande aporte de recursos, o que elevou significativamente os gastos da subfunção Preservação e Conservação Ambiental de 2009 para 2010, conforme Gráfico 6. O aumento foi de 148% de um ano para outro. Essa alocação foi para dois projetos, o primeiro, “Ações de Medidas Compensatórias – IAP”, teve um aumento de 737% nos gastos de 2009 para 2010. A especificação do projeto, de acordo com a Lei Orçamentária Anual para 2010, foi “[...] destinar as medidas compensatórias que representam os recursos financeiros incidentes sobre a implantação de empreendimentos na área de meio ambiente que necessitam de obtenção de licença ambiental. Os valores obtidos devem ser aplicados em Unidades de Conservação” (PARANÁ, 2009, p. 345). A principal ação desse projeto foi “[...] adequar a infraestrutura nas áreas das Unidades de Conservação” (PARANÁ, 2009, p. 345). O segundo projeto foi o “Gestão de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental”, que só obteve recursos a partir de 2010; pouco mais de 20 milhões foram alocados nesse ano. Sua principal ação foi “realizar limpeza de praia e coleta de lixo” (PARANÁ, 2009, p. 343) e a especificação foi:

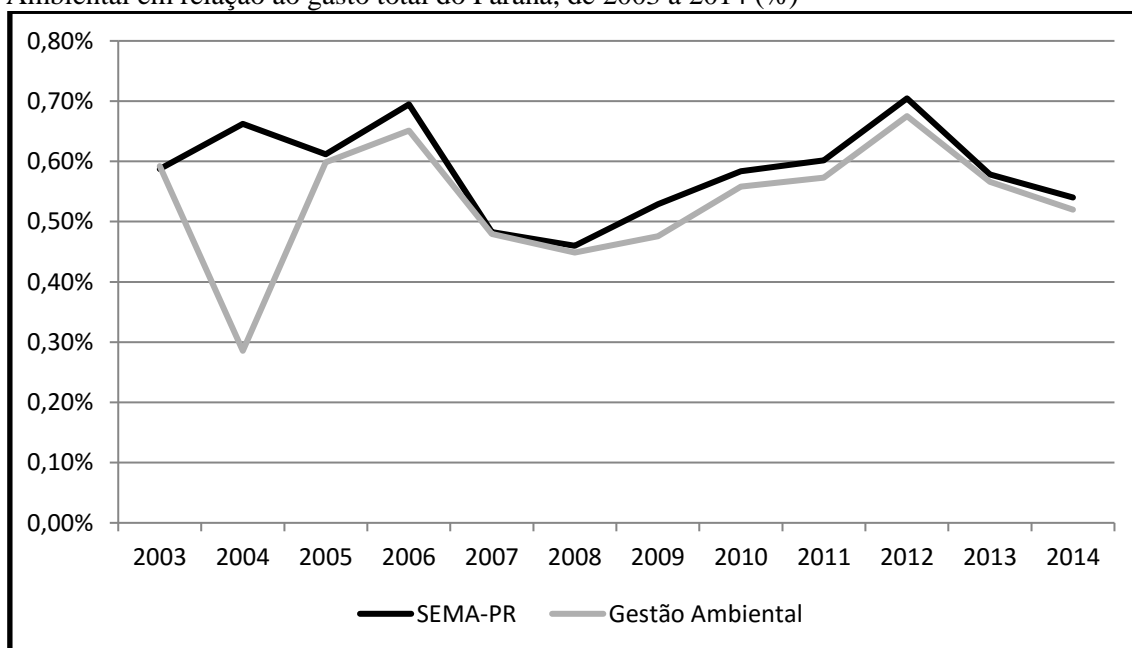
Realizar estudos, projetos e obras de drenagem, aterros sanitários, poços artesianos e outras obras públicas de proteção ao meio ambiente. Manter, limpar e desassorear canais, lagos e rios através de micro e macro drenagem na região leste e nas demais regiões. Recuperar áreas degradadas e fundos de vale. Fabricar tubos de concreto a serem usados em obras de combate a erosão urbana e rural, com a construção de galerias pluviais. Realizar a coleta, processamento e destinação final do lixo no litoral durante a Operação Verão 2010/2011. Recuperação da orla marítima através da ampliação (engordamento) das faixas litorâneas de praias que sofrem o desgaste da erosão marinha. Executar os Planos de Bacias Hidrográficas do Alto Iguaçu e Tibagi e o Plano Estadual de Recursos Hídricos - PLERH, ambos com recursos do tesouro, do Convênio com a Agência Nacional de Águas - ANA e do Fundo Nacional do Meio Ambiente - FNMA do Ministério do Meio Ambiente (PARANÁ, 2009, p. 343).

Diante dos dados pode-se perceber que o aumento na alocação para a subfunção Preservação e Conservação Ambiental se deu, majoritariamente, por recursos

excepcionais e de fontes externas, como o de compensações ambientais destinados às Unidades de Conservação e de recursos da Agência Nacional de Águas - ANA e do Fundo Nacional do Meio Ambiente - FNMA do Ministério do Meio Ambiente. Portanto, isso não significa que, necessariamente, o estado optou por investir mais na área ambiental.

Devido à discrepância do gasto na função Gestão Ambiental no ano de 2004, também se utilizou a classificação por secretaria no estado. A Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMA-PR), incluindo as organizações vinculadas a ela, apresentou um gasto médio de R\$ 156.377.823,85 (2003-2014). O maior gasto do período foi de R\$ 221.289.417,45, em 2012, e o menor foi de R\$ 114.481.145,81, em 2008. A variação do menor para o maior valor alocado na SEMA-PR durante o período foi de 93%, e do primeiro ano para o último (2003-2014), de 57%. No Paraná foi alocado para a SEMA-PR, em média, 8% a mais que na função Gestão Ambiental. As médias do gasto percentual alocado para a SEMA-PR e para a função Gestão Ambiental corresponderam, respectivamente, a 0,59% e 0,54% das despesas orçamentárias totais do Paraná. Como os percentuais da SEMA-PR, em relação ao gasto total do Paraná, estiveram próximos ao da função Gestão Ambiental (Gráfico 7) e apenas no ano de 2004 houve uma discrepância significativa dos percentuais (132%), utiliza-se essa classificação em algumas análises.

Gráfico 7 – Gasto percentual da Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos e da função Gestão Ambiental em relação ao gasto total do Paraná, de 2003 a 2014 (%)



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da Secretaria de Estado da Fazenda – PR

O gasto ambiental da SEMA-PR pode ser desagregado de acordo com as entidades da administração direta e indireta. A administração direta representa “[...] o conjunto de Secretarias que respondem pelos serviços integrados na estrutura administrativa do Estado” (BRASIL, 2014), no caso a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMA-PR). A administração indireta compreende categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria, entre elas: Autarquias, Empresas Públicas, Sociedade de Economia Mista, Fundações Públicas e Órgãos de Regime Especial (BRASIL, 2014). O estado do Paraná possui atualmente seis entidades ambientais ligadas à SEMA: (1) Instituto Ambiental do Paraná (IAP), (2) Instituto de Terras, Cartografia e Geociências (ITCG), (3) Instituto das Águas do Paraná (AGUASPARANA), (4) Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FRHI), (5) Fundo Estadual do Meio Ambiente (FEMA) e (6) Serviço Geológico do Paraná (MINEROPAR). A Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental (SUDERHSA) foi substituída pelo Instituto das Águas do Paraná (AGUASPARANA) em 2010 e o Serviço Geológico do Paraná (MINEROPAR), por ter sido criado em dezembro de 2013, não teve nenhum gasto até 2014.

Tabela 3 – Gasto ambiental por entidade, de 2003 a 2014 (R\$)

ANO	SEMA	SUDERHSA/ AGUASPR	IAP	ITCG	FRHI	FEMA
2003	14.966.786	34.204.630	56.181.903	-	-	15.459.120
2004	12.459.873	27.445.388	57.013.059	-	-	36.624.186
2005	18.044.890	28.858.038	72.606.581	-	-	18.741.039
2006	24.103.000	36.420.502	78.087.073	1.333.897	-	27.640.245
2007	14.554.133	20.516.699	66.335.436	2.167.354	-	12.726.389
2008	14.715.839	17.942.930	66.558.340	5.305.114	-	9.958.923
2009	14.688.823	29.388.859	75.281.598	5.845.181	-	18.761.955
2010	12.954.254	39.746.772	82.270.366	6.028.544	-	20.563.817
2011	12.537.707	55.076.593	94.575.801	6.718.240	525.943	5.580.162
2012	21.366.937	79.681.425	99.399.381	8.424.651	4.389.379	8.027.644
2013	14.216.394	62.755.477	100.335.859	10.087.234	872.960	5.377.887
2014	13.965.390	45.588.739	102.004.247	7.558.320	5.977.375	14.988.605

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados da Secretaria de Estado da Fazenda – PR

O IAP foi a entidade com o maior gasto realizado, em média R\$ 79.220.803,75, o que representa pouco mais de 50% da despesa total alocada para o meio ambiente (Tabela 3). Para o AGUASPARANA foram alocados, em média, R\$ 39.802.170,99 por ano, 24% do gasto ambiental. Com a menor despesa média ficaram as entidades que não tiveram valores alocados durante todo o período, o FRHI (1,5%) e o ITCG (3,5%). De maneira

geral, os valores brutos destinados ao IAP no período aumentaram. A variação do gasto, entre o ano de 2003 a 2014, nesta entidade (IAP) foi de 82%, sendo o maior crescimento entre as entidades que tiveram alocação durante todo o período da pesquisa. Os recursos alocados no AGUASPARANA cresceram 33%, no FEMA caíram 3% e na SEMA-PR, 7% no mesmo período.

A entidade que detém o maior orçamento, o IAP, é, também, o principal órgão de comando e controle ambiental do governo estadual, responsável por importantes atividades, como o licenciamento, a fiscalização e a manutenção de áreas de conservação. O grande aporte de recursos nesse órgão, em comparação com os demais, sugere que a antiga política de comando e controle, que já se mostrou insuficiente para atender as novas demandas ambientais (BORINELLI, 2007), ainda é fortemente adotada no estado do Paraná. O IAP, apesar de ser o principal órgão ambiental do estado e ter o maior percentual de alocação, está enfrentando vários problemas, entre os quais a falta de recursos humanos e financeiros, que ainda são insuficientes para atender as demandas atuais. Relatos em documentos e entrevistas sugerem que a situação não é muito diferente nos demais órgãos vinculados à SEMA.

Na análise dos gastos públicos em meio ambiente no estado do Paraná no período de 2003 a 2014, fica claro que há uma redução na participação proporcional dessa despesa no orçamento anual do estado. Ela apresentou quedas em relação ao PIB, à receita e à despesa do estado e está entre as áreas que menos receberam recursos do governo estadual (em média 0,54%). Quando há aumento do gasto, ele é concentrado nas despesas de custeio, principalmente para pagamento de pessoal, ou é proveniente de recursos externos e irregulares. A área ainda foi alvo de elevados cortes orçamentários, muito superiores à média do estado. Os investimentos em Gestão Ambiental têm diminuído no período. Os maiores gastos ambientais foram na subfunção Controle Ambiental (59,91%) e no Instituto Ambiental do Paraná – IAP (50,7%). Isso reflete a ênfase numa precária política ambiental de comando e controle do estado, fundamentada no licenciamento ambiental, como resposta a demandas mais prementes sobre o órgão e necessária para garantir a legitimidade de curto prazo do órgão, do governo e das atividades econômicas.

Os gastos ambientais, assim como em outros estudos sobre o tema (YOUNG, 2006; DUTRA; OLIVEIRA; PRADO, 2006; BORINELLI et al., 2011), seguem algumas tendências no estado do Paraná. São declinantes, instáveis e insuficientes para atender a demanda. Isso sugere que não há um comprometimento com o gasto ambiental no estado e que ele está mais vulnerável a cortes do Executivo para suprir outras áreas. Essa carência de recursos compromete a política ambiental e, conseqüentemente, a qualidade ambiental do estado, uma

vez que afeta o planejamento e restringe a atuação dos órgãos governamentais que controlam, monitoram e fiscalizam a degradação ambiental (SABATIER; MAZMANIAN, 1980; AZEREDO; LUIZA; BAPTISTA, 2012).

4.1.2.1 Desvio e restrição de recursos

Os gastos ambientais no Paraná enfrentam problemas adicionais, como o desvio e a restrição de recursos. A Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMA possui dois fundos vinculados a ela, o Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FRHI, gerido pelo Instituto das Águas do Paraná, e o Fundo Estadual do Meio Ambiente – FEMA, administrado pelo Instituto Ambiental do Paraná – IAP. Esses fundos, basicamente, são constituídos por receitas vinculadas ao meio ambiente e aos recursos hídricos, que devem ser alocadas nessas áreas específicas, conforme a lei.

Art. 22. Fica criado o Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FRHI/PR), de natureza e individualização contábeis, destinado à implantação e ao suporte financeiro de custeio e de investimentos do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRH/PR), de que trata esta lei (PARANÁ, 1999, s/p).

Art. 1º. Fica instituído o Fundo Estadual do Meio Ambiente - FEMA, com a finalidade de concentrar recursos destinados a financiar planos, programas ou projetos que objetivem o controle, a preservação, a conservação e/ou a recuperação do meio ambiente (PARANÁ, 2000, s/p).

Os fundos, prioritariamente, devem destinar suas receitas para programas, projetos e investimentos na sua área. Entretanto, não é o que vem acontecendo com os fundos vinculados à área ambiental no Paraná. Em 2015, em meio a crise fiscal do estado do Paraná, o desvio de função do FRHI e do FEMA ficou mais evidente. Com base na Lei 18.375, de 2014, todos os recursos das dotações iniciais feitas para esses fundos foram cancelados e/ou transferidos para suplementação de despesas em seu órgão gestor, inclusive, de acordo com o Art. 2.º da mesma lei, “[...] poderão ser utilizados para o pagamento de despesas de qualquer natureza, inclusive pessoal e encargos sociais” (PARANÁ, 2014, s/p).

A arrecadação do FEMA, a receita do FEMA é originária na arrecadação das multas. O FEMA é uma autarquia, também, que estava até o ano passado na administração do IAP tanto a parte, assim sobre responsabilidade do IAP, tanto a parte administrativa quanto financeira. Então o IAP tinha autonomia dentro da dotação orçamentária, dentro de toda essa nossa restrição com relação à legislação, mas nós tínhamos autonomia. A partir do ano passado

teve uma lei que o governador transformou o fundo em apenas uma fonte de recurso dentro do IAP. Então o FEMA ainda existe, arrecadação de multas ainda existe, mas hoje em dia o dinheiro vai para o tesouro, virou um recurso do tesouro, mas o orçamento continua sendo elaborado pelo IAP e a utilização do recurso também. Mas isso já limitou um pouco, porque agora recurso do tesouro a gente tem que obedecer cota e o que a gente utilizava com mais facilidade já dificulta um pouco (ENTREVISTADO 11).

O FRHI, no ano de 2015, conforme tabela 4, tinha R\$ 42.356.550,00 em dotação inicial, sendo 47% destinados às despesas correntes e 53% a despesas de capital. O decreto 1.024 de 2015 cancelou R\$ 20.256.550,00 (48%) das dotações iniciais do fundo e os transferiu para suplementação de despesas do AGUASPARANA. Os R\$ 22.100.000,00 restantes foram declarados como excesso de arrecadação do fundo e também transferidos para o Instituto das Águas do Paraná pelo decreto 1.025 de 2015. Nessa transição, R\$ 5.525.000,00 dos investimentos que deveriam ter sido transferidos do FRHI para a gestão de recursos hídricos nos municípios foram aplicados em despesas de pessoal e encargos sociais do AGUASPARANA.

Os recursos do fundo, pelo menos a maior parte, teriam que ser aplicados em programas e projetos para desenvolvimento da área em questão e não para custeio de seu órgão gestor. No entanto, no ano de 2015, 60% das receitas do FRHI foram empregadas para o pagamento de despesas de custeio de manutenção das atividades do Instituto das Águas do Paraná, conforme tabela a seguir.

Tabela 4 – Destinação de recursos do FRHI e FEMA em 2015

Descrição	Fundo Estadual de Recursos Hídricos - FRHI			Fundo Estadual do Meio Ambiente - FEMA		
	Dotação Inicial - FRHI	Suplementação de Despesa - AGUASPARANA	Acréscimo / Redução	Dotação Inicial - FEMA	Suplementação de Despesa - IAP	Acréscimo / Redução
DESPESAS CORRENTES	19.996.550	25.521.550	5.525.000	5.245.340	7.045.340	1.800.000
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	0	5.525.000	5.525.000	0	1.908.325	1.908.325
APLICAÇÕES DIRETAS	0	5.525.000	5.525.000	0	1.908.325	1.908.325
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	0	5.525.000	5.525.000	0	1.908.325	1.908.325
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	19.996.550	19.996.550	0	5.245.340	5.137.015	-108.325
APLICAÇÕES DIRETAS	19.996.550	19.996.550	0	5.245.340	5.137.015	-108.325
Diárias - Pessoal Civil	500.000	500.000	0	500.000	500.000	0
Material de Consumo	9.300.000	9.300.000	0	1.044.800	936.475	-108.325
Passagens e Despesas com Locomoção	300.000	300.000	0	137.700	137.700	0
Serviços de Consultoria	0	0	0	504.000	504.000	0
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	9.691.730	9.691.730	0	2.842.840	2.842.840	0
Obrigações Tributárias e Contributivas	204.820	204.820	0	216.000	216.000	0
DESPESAS DE CAPITAL	22.360.000	16.835.000	-5.525.000	5.204.040	3.404.040	-1.800.000
INVESTIMENTOS	22.360.000	16.835.000	-5.525.000	5.204.040	3.404.040	-1.800.000
TRANSFERÊNCIAS A MUNICÍPIOS	22.050.000	16.525.000	-5.525.000	150.000	150.000	0
Auxílios	22.050.000	16.525.000	-5.525.000	150.000	150.000	0
APLICAÇÕES DIRETAS	310.000	310.000	0	5.054.040	3.254.040	-1.800.000
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	180.000	180.000	0	1.304.040	1.304.040	0
Obras e Instalações	0	0	0	3.600.000	1.800.000	-1.800.000
Equipamentos e Material Permanente	130.000	130.000	0	150.000	150.000	0
Total	42.356.550	42.356.550	0	10.449.380	10.449.380	0

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Sistema Integrado de Acompanhamento Financeiro – PR

No Fundo Estadual do Meio Ambiente – FEMA, o quadro não é diferente e começou há mais tempo. Já em 2003, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, ao analisar a prestação de contas do governo Jaime Lerner de 2002, alertava que se estava usando os recursos do FEMA para outros fins que não os estabelecidos em lei (PARANÁ, 2003). Em 2015, cerca de 25% da dotação inicial do FEMA, de R\$ 10.449.380,00, foi cancelada e transferida para o IAP pelo decreto 1.026 de 2015. O restante, R\$ 7.849.300,00, foi transferido para suplementação de despesas do mesmo órgão pelo decreto 1.027, de 2015. O Instituto Ambiental do Paraná realocou R\$ 1.800.000,00, inicialmente destinados a investimentos com obras e instalações, para despesas com pessoal e encargos sociais. As despesas correntes ou de custeio que, na dotação inicial do FEMA, representavam 50% dos recursos, passaram a representar 67% dos gastos.

Para que não houvesse falta de dinheiro para folha de pagamento, para não sei o quê, se recolheu todos esses fundos. E aí para fazer caixa para você poder pagar a folha de pagamento no final do mês de todos os funcionários, dos funcionários públicos, dos professores, da Polícia Militar, da saúde. Porque não tem recurso suficiente. Houve uma queda de arrecadação nisso tudo e daí o que o secretário da fazenda imaginou “ah tem dinheiro parado lá no IAP”, mas esse dinheiro é carimbado, tem uma lei que diz que tem que ser usado em meio ambiente. “Não, mas passa tudo para lá, nós utilizamos, quando precisar a gente libera”. Mas nem sempre o estado vai ter disponibilidade corrente de caixa para liberar o dinheiro que estava lá (ENTREVISTADO 12).

Considerando que a maior parte das receitas desses fundos são provenientes de multas por infrações ambientais e de recursos externos para investimento na área em questão, é razoável que sua destinação seja para despesas de capital. “Então o FEMA tem que subsidiar sim mais políticas públicas na área de meio ambiente. Não o patrimônio da instituição, da SEMA, do IAP, ou coisa que o valha” (ENTREVISTADO 10). Um desvio de função do fundo fica claro quando há a aplicação dos recursos pelo seu órgão gestor, mas nas próprias dotações iniciais dos fundos, aproximadamente, metade das despesas já era destinada para custeio e esse percentual só aumentou com a transferência de investimentos para pagamento de pessoal e encargos sociais. Ou seja, desvio da função inicial do órgão já existia nas suas dotações iniciais. A crise fiscal do estado levou a uma maior restrição às condições de financiamento da política ambiental.

Outro fato que chama a atenção é o de que, quando o IAP aumenta sua arrecadação própria, o governo diminui o repasse de recursos do Tesouro independentemente da origem da receita, que pode ter uma destinação específica. Os recursos provenientes de indenizações por medidas compensatórias, por exemplo, devem ser obrigatoriamente

destinados às unidades de conservação. Logo, com a redução dos repasses do Tesouro, outras áreas da agenda ambiental acabam perdendo recursos e sendo prejudicadas (GELUDA; YOUNG, 2004). Analisando o comportamento dos gastos do Instituto Ambiental do Paraná entre 2002 e 2012, Rakue (2013) constatou que, em 2009 e 2010, o IAP recebeu uma quantia expressiva proveniente de indenizações por medidas compensatórias e, nos mesmos anos, os repasses do Tesouro caíram proporcionalmente à arrecadação.

Além disso, constatou-se que se restringe o acesso a fontes alternativas de financiamento para política ambiental. A Resolução SEMA nº 066, de 25 novembro de 2010, aprovou e deu publicidade ao Plano de Controle de Poluição Veicular – PCPV, atendendo à Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA sob nº 418 de 25 de novembro de 2009. O Plano busca “[...] reduzir os níveis de emissão de poluentes por veículos automotores visando o atendimento aos Padrões de Qualidade do Ar, especialmente nos centros urbanos” (PARANÁ, 2010, p. 10). Para esse fim, prevê que a frota de veículos do estado passe anualmente por uma inspeção de emissão de poluentes. Com a implementação do plano, a arrecadação seria rateada para a SEMA/IAP e a Secretaria de Segurança Pública/DETRAN. Contudo até o presente estudo o plano não começou a ser implantado e não há uma previsão para tal.

A política ambiental no Paraná, além de dispor de recursos financeiros declinantes, instáveis e insuficientes, enfrenta problemas com o desvio de função dos seus fundos, o corte de recursos do tesouro e a restrição a fontes alternativas de financiamento. Parece haver uma lógica que expressa a baixa prioridade do setor ambiental: o governo não investe na área e sempre que possível redireciona e restringe seus recursos. Essa escassez financeira resulta em falta de técnicos nos órgãos estaduais, falta de capacitação e treinamento, salários defasados, instituições despreparadas para assumir as atividades ambientais, carência de infraestrutura e ausência de instrumentos de gestão ambiental ou instrumentos ultrapassados, o que compromete a eficiência da política ambiental no estado (SCARDUA; BURSZTYN, 2003).

4.2 CICLO ORÇAMENTÁRIO DO GASTO AMBIENTAL NO PARANÁ

O ciclo orçamentário no Paraná segue o rito comum ao orçamento público brasileiro com a PPA, LDO, PLOA e a LOA. Contudo, há especificidades no processo de elaboração do orçamento de cada área e estado; por isso, este item descreve o ciclo orçamentário

com foco na Gestão Ambiental do estado do Paraná de acordo com os relatos realizados por atores envolvidos nele.

Um novo ciclo orçamentário se inicia a cada governo. No primeiro ano de mandado, os políticos eleitos devem trabalhar com o orçamento elaborado no governo anterior. Por isso, segundo os entrevistados, há uma paralisação na execução do orçamento no primeiro ano para se alinhar com o novo governo. “[...] pare tudo, vamos rever todos os contratos, rever todos os convênios, vamos rever todas as despesas, todas as obras [...] o estado para, normalmente, a gente já ficou parado aqui durante mais de quatro meses até conseguir se alinhar e ver o que fazer” (ENTREVISTADO 11). Feito o alinhamento com o novo governo, inicia-se o rito orçamentário de médio e curto prazo. A Secretaria da Fazenda define as expectativas de receita e fixa as prioridades de programação, onde os recursos serão alocados, dando prioridade às despesas de custeio e pessoal.

[...] com base em uma projeção de receita eu preciso dar cobertura primeiro às despesas de pessoal e de custeio, de manutenção mínima. Então a gente faz tetos de programação nessas áreas de custeio e pessoal, repassa para as secretarias para que elas possam avaliar isso. [...] depois que a gente consegue alocar, aí essas informações voltam de todo estado, a gente consolida novamente para saber se vão faltar recursos para pessoal ou custeio. E de acordo com o que a gente tem de sobra de receita a gente devolve para secretarias os tetos de programação para gastos e investimento em novos programas (ENTREVISTADO 15).

Quando o orçamento é enviado para as secretarias e seus órgãos, uma data é fixada para eles enviarem as projeções de despesas. “[...] o Executivo, ele define uma data para todos os órgãos enviarem os seus orçamentos para o Executivo montar, no caso, o projeto. Então, no começo de setembro é dada a data, na LDO já tem a data, que as secretarias têm que mandar os seus orçamentos” (ENTREVISTADO 16). O processo, então, segue dentro das entidades ambientais onde:

[...] é passado um documento simples, um memorando para cada diretoria, porque nós temos as diretorias dentro do IAP, para cada uma fazer uma projeção das necessidades, dos objetivos para o exercício seguinte. Aí é dado um teto para cada diretoria, a gente junta, faz uma consolidação de todas as informações e apresenta a proposta orçamentária em conjunto. Cada diretor apresenta a sua necessidade. Claro aí tem aquele que finalmente vai dizer realmente que começa com presidente do IAP, o secretário, até passar para o governador. (ENTREVISTADO 11)

As entidades encaminham suas propostas finalizadas para a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos que, por sua vez, repassa para a Secretaria da Fazenda consolidar o orçamento de todo o estado. “[...] na área de meio ambiente não difere na verdade do ciclo orçamentário para as demais áreas. Como a gente consolida aqui o orçamento de todo o estado, então a gente não consegue dar um tratamento diferenciado para uma área ou outra” (ENTREVISTADO 15). Na Secretaria da Fazenda, para atender aos propósitos do governador, o orçamento pode sofrer cortes em algumas áreas. Para o meio ambiente “[...] na verdade 10% do que você leva de demanda traduzida em recursos financeiros é que consentida no orçamento” (ENTREVISTADO 10). “Lógico, muitas vezes fazem alguns cortes dependendo do que vem, mesmo porque o Executivo tem que fazer a distribuição dos recursos. Então, às vezes, ele faz algum corte” (ENTREVISTADO 16). “O governo diz assim: ‘nossa arrecadação não está prevendo todo esse gasto, então a gente vai ter que cortar’. Aí eu corto para 70%. Aí eu tenho que me adequar” (ENTREVISTADO 12).

Com o orçamento consolidado, a proposta é encaminhada para votação no Legislativo. Na Assembleia Legislativa, os deputados podem aprovar ou rejeitar o projeto e incluir emendas orçamentárias. “O que eu posso é vir uma política pública de lá e turbinar, nós chamamos de turbinar. Então ele pede um milhão e eu posso apresentar uma emenda aqui para três. O relator do orçamento vai dizer: três não dá, dois dá, então está bom. Bota dois. Isso eu posso” (ENTREVISTADO 13). A maioria das emendas feitas pelos deputados estaduais é destinada a “[...] convênio com município, obras, obra rodoviária, construção de prédios, edifícios públicos, essas coisas, porque é o que a sociedade percebe como gasto mais material, ela quer ver, ela quer perceber aquilo, pegar na mão” (ENTREVISTADO 15). Como os investimentos na área ambiental dificilmente podem ser palpáveis e mensuráveis devido às características de seus problemas (STEINER, 2011; BORINELLI, 2011), o meio ambiente não recebe muita atenção parlamentar durante a tramitação do orçamento na ALEP.

[...] a Secretaria de Meio Ambiente não era cuidada, não era objeto de cuidado financeiro de ninguém, sabe? As pessoas cobravam muito as questões de saúde e as questões de saúde têm vínculo orçamentário constitucional, você tem que gastar. Por exemplo, agora no município 15% com saúde, você tem que gastar 25% com a educação. Então isso está amarrado, essa questão não faz parte do universo da questão ambiental. Então as pessoas não se preocupam com isso e como também não há memória de cálculo para dizer, olha nós trabalhamos para constituir o orçamento em cima disso. [...] A comissão de orçamento, eu nunca fiz parte, mas eu também nunca vi nenhuma briga durante os quatro anos em defesa das questões orçamentárias. Isso passava ao largo. Os deputados ficavam muito preocupados em fazer emendas ao orçamento e essas emendas, via de regra, são emendas para beneficiar sua

base eleitoral e que passam longe da questão ambiental. Então é ponte, é escola, é asfalto, sabe? São coisas que teoricamente possam ser materializados em obras, obra material mesmo. Que você possa visualizar, e isso buscando o retorno eleitoral. Via de regra, era isso que eu assistia e realmente não consigo me lembrar, durante os anos que estive lá [na ALEP], coisas significativas com relação à briga com a questão ambiental (ENTREVISTADO 14).

Ainda com o projeto orçamentário na Assembleia Legislativa, alguns titulares da SEMA recorrem à Comissão de Orçamento e aos Deputados Estaduais para tentar conseguir mais recursos na sua área, inclusive o Secretário do Meio Ambiente. “[...] eles mandam para o Executivo, muitas vezes quando não é atendido eles recorrem para o legislativo [...] os secretários muitas vezes eles vêm conversar com a gente” (ENTREVISTADO 16). Conforme apresentado anteriormente, pelo menos dez funções no estado recebem menos de 1% do orçamento; essas áreas acabam recorrendo a todos meios disponíveis para tentar captar mais recursos. A área ambiental, por sua vez, além de buscar recursos com o Legislativo, tenta “[...] buscar recurso do Governo Federal, buscar recurso na Ana, Agência Nacional de Águas, buscar recurso no Ibama” (ENTREVISTADO 13).

No legislativo, a despesa orçada para o meio ambiente raramente tem alterações significativas. Conforme a tabela 5, a diferença média do gasto na Gestão Ambiental do Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA para a Lei Orçamentária Anual – LOA foi de 1,62%, considerando apenas os anos em que houve uma alteração. Desde 2012 o valor orçado para o meio ambiente na LOA foi o mesmo da PLOA, não havendo nenhuma interferência dos parlamentares. Isto ocorre, segundo os entrevistados, porque as bancadas são “cristalizadas”. “O legislativo é assim, ínfimo na interferência que ele faz. E na maioria das vezes as bancadas são cristalizadas. O governador, a primeira coisa que ele faz quando se elege é compor uma bancada, mesmo antes da posse, que vai dar sustentabilidade para ele” (ENTREVISTADO 10).

Tabela 5 – Comparativo do Gasto na Função Gestão Ambiental por fase do Ciclo Orçamentário, de 2003 a 2014

Ano	PLOA	LOA	Despesa Realizada	Variação (%)		
				PLOA/ LOA	LOA/ Realizada	PLOA/ Realizada
2003	261.169.278	274.652.781	121.796.476	5,16	-55,65	-53,36
2004	158.671.009	158.671.009	57.573.397	-	-63,72	-63,72
2005	269.736.711	280.040.969	135.291.068	3,82	-51,69	-49,84
2006	263.162.733	270.486.987	157.058.913	2,78	-41,93	-40,32
2007	177.028.980	174.714.668	115.466.601	-1,31	-33,91	-34,78
2008	168.018.237	167.359.584	111.631.578	-0,39	-33,30	-33,56
2009	182.460.301	183.600.786	129.550.133	0,63	-29,44	-29,00
2010	172.888.390	171.590.386	154.486.760	-0,75	-9,97	-10,64
2011	185.428.515	191.052.369	166.675.024	3,03	-12,76	-10,11
2012	191.148.365	191.148.365	212.054.413	-	10,94	10,94
2013	241.198.155	241.198.155	189.533.319	-	-21,42	-21,42
2014	467.372.040	467.372.040	180.856.983	-	-61,30	-61,30
Média	228.190.226	230.990.675	144.331.222	1,62	-33,68	-33,09

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Portal da Transparência – PR

Após a inclusão das ementas e a aprovação na Assembleia Legislativa, no ano seguinte inicia-se a execução do orçamento. Durante a execução nas entidades ambientais, os gestores só têm autonomia para gastar até um determinado valor; acima disso, a despesa deve ser autorizada pelo governador e mesmo prevista no orçamento, muitas vezes ela não é liberada. “O nosso presidente ele tinha autonomia para gastar até, não lembro, mas acho que era 50 mil reais, qualquer despesa acima disso tinha que passar para o governador e ele nunca aprovava, dificilmente a gente conseguir alguma coisa que fosse aprovado” (ENTREVISTADO 11). Essa prática afeta o planejamento da instituição, que não consegue cumprir com os seus objetivos em relação ao orçamento. “Então a instituição parou neste entrave burocrático de ter autorização para realizar a despesa” (ENTREVISTADO 11). E novamente, o orçamento para o meio ambiente acaba sofrendo cortes. “[...] durante o ano da execução começam os cortes. Puxa, esse mês não arrecadou tanto, vamos ter que cortar, vamos ter que suplementar. Então, isso é dinâmico” (ENTREVISTADO 10). Entre as fases do ciclo orçamentário, na execução aconteceram os maiores cortes na Gestão Ambiental, muitas vezes para suplementar despesas de outras áreas. Somente em 2012, ano da maior alocação para a área, que o gasto ambiental realizado foi maior que o previsto na PLOA e na LOA.

É porque vai para outro lugar. No orçamento na hora de aprovar ela fica como um tanto, depois vai para outra área. E por que isso acontece? Porque a demanda popular não liga. [...] porque segurança, saúde, estão em primeiro

lugar. Então quando o governo corta não chega até essas pessoas o significado desse corte. Então elas não se sensibilizam. O governo, sabendo que não vai ter reação popular, ele corta. [...] Então a questão ambiental é sempre tida e havida como secundária, terciária, é a última na escada. (ENTREVISTADO 10)

Parece que a única certeza na política ambiental do Paraná é que ela vai ter cortes no orçamento. Seja no balanço do estado entre o fixado e o realizado, em recursos do Tesouro, quando aumenta a arrecadação própria das entidades, ou no ciclo orçamentário, principalmente, durante a execução. Esse cenário reflete a “[...] falta de compromisso com o meio ambiente e também a falta de planejamento do próprio governo e dos seus gastos” (ENTREVISTADO 13). A isso, devem-se acrescentar a falta de prioridade para o setor e o descaso político com o orçamento ambiental (BORINELLI et al., 2011).

Outra particularidade do ciclo orçamentário do gasto ambiental no período foi a forte influência do executivo no processo, especialmente do governador. “Na verdade, quem bate o martelo final é o governador. Que tudo é um projeto de governo, quem dá a martelada final é o governador, normalmente, assessorado pelos seus secretários, que vêm subsidiados de informações de cada instituição” (ENTREVISTADO 11). “Então é impressionante a influência do governante na política pública” (ENTREVISTADO 13). O legislativo, mesmo tendo que aprovar o projeto, teve uma interferência mínima. “Então, a influência nossa em orçamento ela é pequena, do parlamento [...] E normalmente o governante ele não constrói política pública a partir do parlamento, porque ela cria despesa. Então a gente tem uma limitação muito grande nesse processo” (ENTREVISTADO 13). Talvez não seja interessante, do ponto de vista dos políticos, investir no meio ambiente. “Infelizmente cortar investimento em meio ambiente muitas vezes dá um saldo eleitoral muito bom” (ENTREVISTADO 13).

Se despesas em um setor específico indicam as preferências, metas e os objetivos políticos (BACOT; DAWES, 1997), pode-se concluir que, quando não há o aporte de recursos em uma área, ela não é priorizada. Bacot e Dawes (1997) observam que legislações e regulamentos se tornam inúteis sem o financiamento necessário para cumprir com os objetivos estabelecidos. Portanto, uma forma de frear uma política seria retirar recursos da área e deixá-la inoperante. “Você tirou orçamento, os carros não vão fiscalizar. Então não tem dinheiro para combustível, não tem dinheiro para diária e é dessa forma que segura uma política pública” (ENTREVISTADO 13). No caso do meio ambiente, diante de todos os fenômenos que contemplam o processo de elaboração do seu orçamento, parece, inclusive, que há uma rejeição ao aumento dos recursos.

A área ambiental, mesmo em países desenvolvidos, tende a ser marginalizada e ter uma baixa influência nos debates orçamentários, principalmente pela sua pequena participação no orçamento (WILKINSON; BENSON; JORDAN, 2008; RUSSEL; BENSON, 2014). No Paraná, conforme apresentado anteriormente, a participação média do gasto ambiental no orçamento do estado foi de 0,54%. A área ainda sofreu elevados cortes orçamentários, acima da média do estado. Durante o ciclo orçamentário do Paraná, também foi possível evidenciar o descaso político e a falta de prioridade para a área ambiental no período de análise. No entanto, como isso é um processo político, ele pode variar ao longo do tempo de acordo com o cenário político. Embora tenda a ser recorrente, o processo também depende de outros fatores. Portanto, para aprofundar o debate, a seguir será demonstrado como ocorre a influência de fatores políticos na alocação orçamentária para área ambiental no estado do Paraná.

4.3 DECIDINDO O ORÇAMENTO AMBIENTAL

Este item demonstra como ocorre a influência do partidarismo, da ideologia e das preferências do público na decisão de alocação do gasto ambiental no estado do Paraná e identifica novos fatores que influenciaram esse processo.

4.3.1 Partidarismo

Cada cargo político tem sua função, suas ações e escolhas afetam diretamente ou indiretamente o orçamento e os recursos destinados ao estado. Espera-se que o conjunto de candidatos eleitos de um mesmo partido e/ou espectro político possuam critérios próximos para a tomada de decisão, inclusive nas que envolvam o setor orçamentário e a política ambiental do estado. A seguir é apresentada a divisão político-partidária dos Deputados Estaduais, Deputados Federais, Senadores e Governadores eleitos entre 2002 e 2010, por espectro político (TAROUCO; MADEIRA, 2012) e por perfil partidário ambiental (BARROS, 2015).

O estado do Paraná elegeu, nas eleições de 2002, 2006 e 2010, um total de 257 candidatos, sendo cinco Senadores, 90 Deputados Federais e 162 Deputados Estaduais. Os políticos eleitos estão divididos entre 17 partidos de um total de 35 registrados no Tribunal Superior Eleitoral do Brasil (TSE) em 2016. Entre o total de candidatos eleitos, 82% estão filiados a apenas sete partidos (PMDB, PT, PSDB, PFL/DEM, PPB/PP, PPS, PDT). O Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), junto com o Partido dos Trabalhadores (PT)

e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) representam, em média, metade das cadeiras políticas assumidas após as eleições de 2002, 2006 e 2010.

Não por acaso, o PMDB e o PSDB foram os partidos dos últimos governadores eleitos no estado entre 2002 e 2010. O Paraná tem partidos que predominam no cenário político nos últimos anos, indicando uma polarização em dois grupos políticos. Desde o processo de redemocratização e o retorno das eleições diretas para governador dos estados em 1982, dois principais grupos vem se revezando na condução do Poder Executivo paranaense. Um liderado pelo PMDB, de linha centro-esquerda, e outro, liderado pelos partidos PDT³, PFL e, após 2010, PSDB, de direita.

Quadro 9 – Governadores do estado do Paraná desde 1983

Governador/ Vice-Governador	Partido	Período de Governo	
		Início	Término
JOSÉ RICHA/ JOÃO ELÍSIO FERRAZ DE CAMPOS	PMDB	15.03.1983	15.03.1987
ÁLVARO FERNANDES DIAS/ ARY VELOSO QUEIROZ	PMDB	15.03.1987	15.03.1991
ROBERTO REQUIÃO DE MELLO E SILVA/ MÁRIO PEREIRA	PMDB	15.03.1991	01.01.1995
JAIME LERNER/ EMILIA DE SALLES BELINATI	PDT/ PTD	01.01.1995	01.01.1999
JAIME LERNER/ EMILIA DE SALLES BELINATI	PFL/ PTB	01.01.1999	01.01.2003
ROBERTO REQUIÃO DE MELLO E SILVA/ ORLANDO PESSUTI	PMDB	01.01.2003	31.12.2006
ROBERTO REQUIÃO DE MELLO E SILVA/ ORLANDO PESSUTI	PMDB	01.01.2007	01.01.2011
CARLOS ALBERTO RICHA/ FLÁVIO JOSÉ ARNS	PSDB	01.01.2011	31.12.2014
CARLOS ALBERTO RICHA/ MARIA APARECIDA BORGHETTI	PSDB/ PROS	01.01.2015	-

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da Casa Civil – PR e do TSE

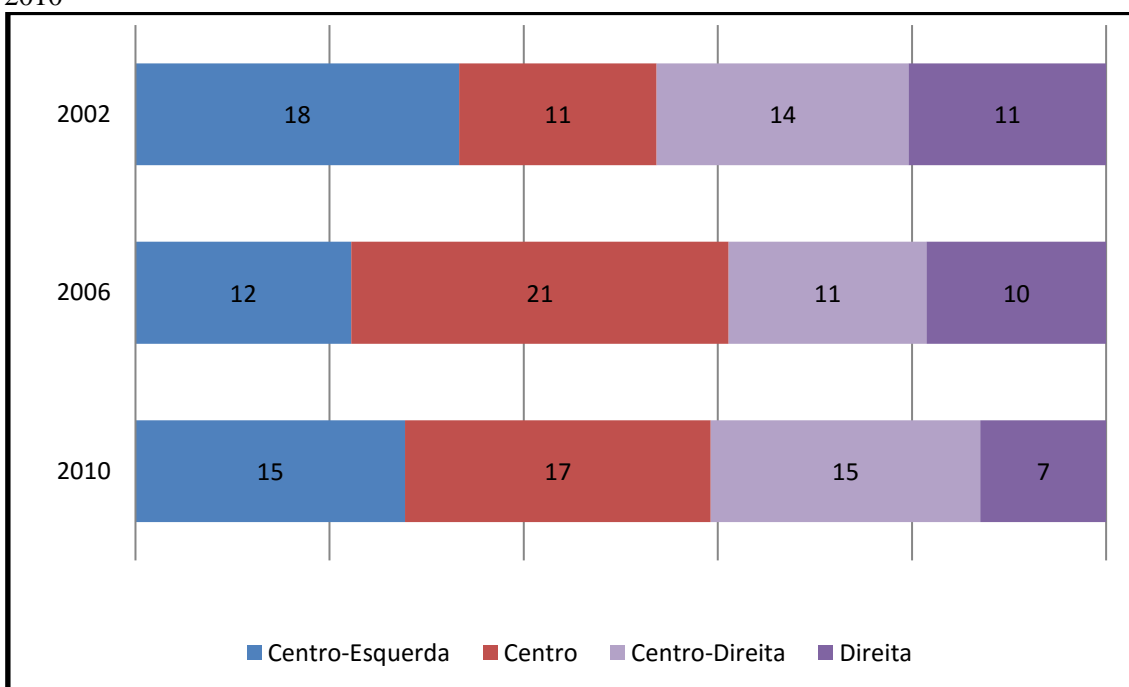
Os Deputados Estaduais que atuaram na Assembleia Legislativa do estado do Paraná (ALEP) no período de 2003 a 2014, interferiram diretamente no orçamento do estado. Eles são responsáveis pela análise e votação de todos os projetos encaminhados pelo Executivo

³ Vale ressaltar que os partidos assumem posições distintas em cada estado. O PDT, por exemplo, apesar de ser classificado nacionalmente como um partido de centro-esquerda, no estado do Paraná tem assumido posições mais de direita. Esse foi o partido no qual se elegeu, pela primeira vez, como governador Jaime Lerner, que já foi da Arena e do PFL/DEM, partidos invariavelmente de direita.

sobre orçamento (PPA, LDO, PLOA e LOA). Os Deputados Estaduais eleitos no período estão divididos entre 16 partidos, sendo que quatro partidos, PMDB (23%), PSDB (13%), PT (13%) e PFL/DEM (12%), correspondem a 61% das cadeiras ocupadas. O Partido Verde (PV), que é um partido que levanta a bandeira ambiental e mais defende o movimento ecologista na política, ocupou 2% das cadeiras da ALEP no mesmo período, com um candidato eleito em 2006 e dois em 2010.

Tomando a classificação de Tarouco e Madeira (2012) como referência, foi possível constatar que, no agrupamento por espectro político, nenhum partido de extrema esquerda e de esquerda elegeu representantes para a Assembleia Legislativa do Paraná nas eleições de 2002, 2006 e 2010. Considerando que os partidos de esquerda ou de orientação socialista estão historicamente vinculados aos movimentos ecológicos (BARROS, 2015) e são mais sensíveis a essas demandas, o quadro geral de apoio a tais demandas é menos provável. Os partidos de direita e centro-direita ocuparam 42% das cadeiras parlamentares da ALEP, o centro 30% e os 28% restantes ficaram com os partidos de centro-esquerda (Gráfico 8).

Gráfico 8 – Divisão dos Deputados Estaduais do Paraná por espectro político, eleições de 2002, 2006 e 2010



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do TSE das respectivas eleições e Tarouco e Madeira (2012)

Os partidos à esquerda seriam mais suscetíveis às políticas de meio ambiente e à, conseqüente, elevação dos gastos ambientais do que os à direita (KENSKI; KENSKI, 1980; BARROS, 2015). “[...] porque o de direita normalmente pensa que elite, burguesia, alguma coisa assim que não está muito preocupado com a área ambiental” (ENTREVISTADO 11).

Apesar de que, em alguns casos, as evidências sobre a influência de fatores partidários nos gastos ambientais podem não significar uma relação binária esquerda-direita (RUSSEL; BENSON, 2014), no Paraná, a suposição parece se confirmar. Considerando que o montante alocado para a gestão ambiental no estado foi ínfimo e que a maior parte dos políticos estaduais que podem influenciar esse gasto estiveram à direita no espectro político, provavelmente há uma relação entre esses dois fatores.

Claro, claro que sim. Quando você tem mais partidos progressistas você tem, claro, a questão ambiental. Porque a questão ambiental, ela não perpassa as questões da natureza, é da natureza humana. Lembra que eu te falei? Para mim a questão ambiental é uma questão social. Então, o cara que é ecologista, por exemplo, ele defende as minorias, ele é mais sensível à causa dos negros, das mulheres, dos homossexuais. É sempre uma pessoa com pouco mais, um espírito um pouquinho mais, sei lá se pode dizer assim, mais elevado do que aquele que só está querendo catar dinheiro trocadinho, juntar e fazer o pé de meia. Então não há dúvida (ENTREVISTADO 10).

No caso do estado do Paraná, a direita tem tanto poder no cenário político que até os parlamentares posicionados na centro-esquerda do espectro acabam defendendo ideias comumente associadas à direita, como o apoio à liberdade em detrimento da igualdade (PERISSINOTTO; BRAUNERT, 2007). Entre a elite partidária do estado (presidentes de partidos políticos) que se autoposicionavam como de centro-esquerda, predominava a defesa de ideias que priorizavam liberdade em relação à igualdade e a não intervenção do Estado na economia. Os presidentes de partidos políticos posicionados à esquerda ou extrema-esquerda se mostraram mais condizentes em relação ao posicionamento ideológico (BRAUNERT; ALMEIDA, 2007). Para alguns entrevistados o cenário poderia ser diferente para a política ambiental caso a esquerda e/ou a extrema-esquerda ocupassem a maioria da ALEP.

Por causa do compromisso. Porque a esquerda defende o investimento do serviço público universal. [...] Então a esquerda ela democratiza o investimento, o extrato é mais amplo. Isso é um pensamento, aproximar o fosso econômico, o fosso da desigualdade. Então para isso você precisa ter políticas mais horizontais do que não se tem. [...] A esquerda faria diferente, a esquerda fomentaria a agricultura familiar, a agricultura de subsistência, a diversificação da cultura. Não é política de latifundiário, é uma política de pequenos. Então, a esquerda, ela tem, teoricamente, ela tem que ter esse direcionamento por causa do papel que ela representa junto aos menos favorecidos (ENTREVISTADO 13).

Os Senadores e Deputados Federais não interferem diretamente no orçamento do estado como os Deputados Estaduais, mas, como são responsáveis pela aprovação do

orçamento da União, ajudam na captação de recursos federais para os estados. Os congressistas têm, por meio das ementas parlamentares, o direito de incluir despesas durante a tramitação da proposta orçamentária da União e esse recurso geralmente é destinado ao estado que ele representa. Os Senadores também autorizam os estados e municípios a contraírem empréstimos com organizações internacionais. Além disso, deputados federais e senadores gozam de relativo prestígio e poder de influência junto às bases regionais, governadores, deputados estaduais, partidos e prefeitos, por exemplo, na definição de prioridades, estratégias, indicação para cargos estratégicos no setor público e na representação de interesses econômicos e sociais.

No Paraná, 12 partidos elegeram Deputados Federais no período e, assim como no caso dos estaduais, PMDB, PT e PSDB têm, em ordem decrescente, as três maiores bancadas. O PFL/DEM, que foi a quarta maior bancada de Deputados Estaduais, fica com a quinta posição em relação aos Deputados Federais e o PPB/PP assume a quarta colocação. O PV só elegeu um candidato a Deputado Federal em 2010. Durante o período não foram eleitos candidatos de partidos de extrema esquerda e de esquerda para Deputados Federais. A centro-direita e a direita elegeram, para o mesmo período, 49% dos Deputados Federais do Paraná, o centro, 30% e a centro-esquerda, 21%. Conforme relato do entrevistado a seguir, a posição político-partidária dos Deputados Federais se reflete na política ambiental, especialmente quando há predominância de um espectro ideológico.

[...] quando você me pergunta de partido, eu acho sim que partidos de direita de governo são menos comprometidos com a questão ambiental. Por quê? Porque você tem que fazer grandes enfrentamentos quando você quer assegurar, por exemplo, que seja cumprido o Código Florestal. Eu estive na Câmara Federal enquanto, na briga da defesa do código florestal, era um horror, era meia dúzia de ambientalista brigando com todo o agronegócio brasileiro. Você está entendendo? E no Paraná não era diferente, então, se você é de direita, você vai defender os grandes, o grande poder econômico, você vai cobrar isso, então, a minha resposta para você é: eu creio que sim, só que nós não temos exemplos de partido de esquerda. O PT fez pouquíssimo pelo meio ambiente também, um partido de esquerda, a nível nacional, que fez pouquíssimo pela questão ambiental, muito pelo contrário, mexemos no código, fragilizamos ele (ENTREVISTADO 14).

Outro ponto que merece destaque é o forte vínculo dos Deputados do Paraná com o setor agropecuário. Conforme abordado anteriormente, o Paraná é um estado com expressiva produção econômica ligada ao *agribusiness*: com 2,3% do território nacional, é o maior produtor de grãos do país (IPARDES, 2015b). "Então você fazer uma política ambiental sustentável dentro do estado, você tem um impacto muito forte de rejeição dos setores agrícolas,

que querem avançar sempre em áreas para produzir, não pensando na sustentabilidade da própria atividade econômica" (ENTREVISTADO 13).

No Congresso Nacional, o Paraná foi o estado que teve o maior número de Deputados Federais na bancada ruralista em duas legislações consecutivas, 2006 e 2010 (VIGNA, 2010). Empresas ligadas ao agronegócio foram as principais financiadoras de campanha dos Deputados Federais do Paraná em 2010, cerca de 39% da arrecadação veio do setor (GONÇALVES, 2010). “[...] o processo político extremamente complicado porque ninguém doa, eles investem. Então uma empresa investiu 100 mil reais na campanha de um prefeito, depois ela vai lá e fala ‘prefeito eu preciso de uma obra, preciso recuperar, eu te ajudei’. E aí começa...” (ENTREVISTADO 13).

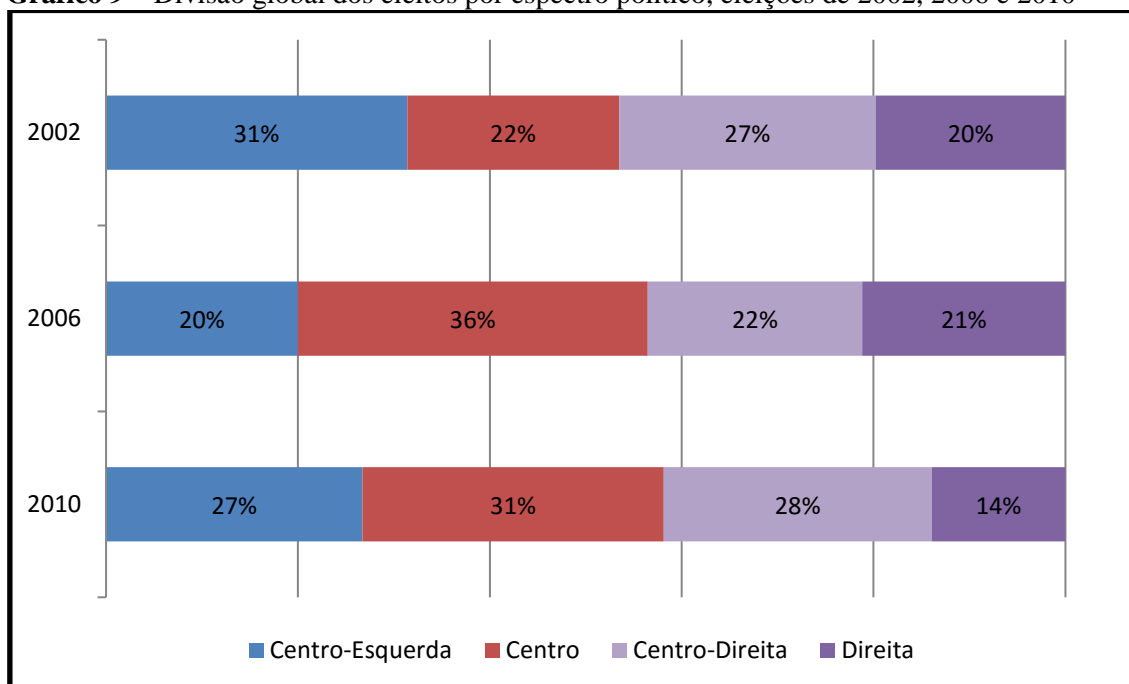
O estado é agrícola. Ele, por si só, ele é refratário a uma política ambiental. [...] foi lá o setor do agronegócio, os representantes do agronegócio, porque aí não é de direita, e do agronegócio, que são de direita, porque são os grandes latifundiários, que pegam os agricultores, mas eles estão espalhados em todos os partidos. Então, assim, hoje, se você pegar assim, nós temos 54 deputados, de esquerda tem quatro, então o resto tudo é de direita. E eles já conseguiram o que eles queriam, então hoje de preservação talvez a gente vá caminhar para um milhão e meio e olhe lá, como essas alterações que foram feitas. Então o negócio empurra para posição política. [...] Mas o agricultor, ele é conservador por natureza e ele vota em conservador por natureza e é o reflexo do Paraná. [...] Então a questão nem é ser de direita não, os deputados aqui eles são frutos dessa relação conservadora (ENTREVISTADO 13).

A divisão político-partidária dos Senadores foi a que mais se distinguiu das demais. Composta por cinco candidatos eleitos de quatro partidos, sendo que o PT elegeu dois Senadores e os demais, PMDB, PSDB e PDT, um cada. A centro-esquerda representa 60% das cadeiras no senado para o período, seguida pela centro-direita e o centro, com 20% cada. Esse foi o único espaço político da análise em que partidos à esquerda do espectro político elegeram mais representantes que os à direita.

Na análise global dos eleitos por espectro político, apresentada no gráfico 9, a direita e a centro-direita possuem em média 44% das cadeiras parlamentares a que o Paraná tem direito, seguida pelo centro (30%) e a centro-esquerda (26%). O centro somado aos partidos de centro-direita e de direita representaram 74% dos parlamentares do estado no período de 2003 a 2014, portanto quase dois terços. Nenhum candidato que pertencia a um partido classificado como extrema-esquerda ou esquerda conseguiu se eleger no período da análise. Os dados apontam que o estado do Paraná é, predominantemente, de direita. O grupo dos Deputados Federais foi o que mais possuiu representantes à direita do espectro político, quase

50%. O número completo de Deputados Estaduais, Deputados Federais e Senadores do Paraná, por partido e espectro político, das eleições de 2002, 2006 e 2010 se encontra na tabela do Apêndice F.

Gráfico 9 – Divisão global dos eleitos por espectro político, eleições de 2002, 2006 e 2010



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do TSE das respectivas eleições e Tarouco e Madeira (2012)

Outro ângulo que pode auxiliar a compreender a influência do partidarismo na política ambiental do estado é como os partidos políticos incluem temas da agenda ambiental em seus programas partidários. Barros (2015) classificou a inserção das temáticas ambientais nos conteúdos oferecidos pelos partidos em seus *websites* em quatro grandes eixos: (1) desenvolvimento com sustentabilidade econômica – desenvolvimentistas; (2) preservação e conservação – preservacionistas; (3) críticas ao sistema capitalista e sustentabilidade ecológica – críticos ao sistema capitalista; e (4) ecologia política, cultura urbana e cidadania ecológica – ecologistas sistêmicos. O eixo temático no qual o programa ambiental partidário se encaixa contribui para a compreensão de como o partido político percebe a área ambiental (BARROS, 2015). Entretanto, com essa classificação não se pretende explicar todo o comportamento dos partidos e de seus representantes no período, mas oferecer subsídios para assinalar certas tendências gerais sobre o tratamento dado as questões ambientais por eles.

De acordo com o estudo nacional de Barros (2015), dos 17 partidos políticos que tiveram candidatos eleitos no Paraná entre 2002 e 2010, sete não tratam de temáticas ambientais nos seus programas partidários, ou seja, 41% (Quadro 10). Esses partidos elegeram,

no mesmo período, 55 candidatos no estado do Paraná, entre Deputados Estaduais e Federais e Senadores, representando 21% do total. O maior bloco ficou com os desenvolvimentistas, que são partidos que abordam temáticas ambientais em seus programas partidários, mas colocando o crescimento econômico em primeiro plano. Composto por quatro partidos (PMDB, PT, PRB e PSB), esse bloco elegeu 108 representantes, o que corresponde a 42% do total eleito entre 2002 e 2010 no Paraná.

O grupo dos preservacionistas, também com quatro partidos (PP, PTB, PPS e DEM) elegeu 74 candidatos e representam 29% do total. Esse perfil partidário defende em seus programas projetos de recuperação dos biomas para restabelecer o equilíbrio ambiental e retomar os projetos de desenvolvimento econômico. O perfil que abrange os partidos críticos ao sistema capitalista é focado na sustentabilidade ecológica e apega-se nas visões marxistas como um modelo estatal capaz de reestruturar o sistema produtivo. No Paraná, o único partido classificado por Barros (2015) nesse perfil que elegeu representantes entre 2002 e 2010 foi o PDT. Foram 16 (6%) dos representantes no período. Entretanto, conforme apresentado anteriormente, no estado essa legenda tem assumido posições de direita.

Por fim, o PV possui o menor número de candidatos eleitos por perfil ambiental partidário, 2%. Para os ecologistas sistêmicos, como são chamados, “[...] as questões ambientais são abrangentes e se inserem em todas as dimensões da vida social, no plano local e global, reunindo o patrimônio natural e a diversidade cultural” (BARROS, 2015, p. 709). Esse é o perfil ambiental partidário mais completo no trato das questões ambientais.

Quadro 10 – Perfil ambiental partidário dos partidos políticos com representantes eleitos no Paraná entre 2002 e 2010

Partidos	Perfil ambiental partidário	Eixos temáticos	Sustentabilidade correspondente	Papel do Estado
PMDB, PT, PRB, PSB	Desenvolvimentistas	Desenvolvimento econômico	Sustentabilidade econômica	Indutor da sustentabilidade.
PP, PTB, PPS, DEM	Preservacionistas	Preservação e desenvolvimento	Sustentabilidade econômica, social e ecológica	Guardião das políticas de preservação.
PDT	Críticos ao sistema capitalista	Críticas ao sistema capitalista	Sustentabilidade ecológica	Agente de construção de uma nova ordem econômica.
PV	Ecologistas sistêmicos	Ecologia política e cidadania ecológica	Sustentabilidade econômica, social, ecológica, cultural e espacial	Regulador da ecologia política / ecologia urbana e indutor da nova cultura ambiental.
PSDB, PTC, PSC, PMN, PRP, PSL, PR	Não tratam de temáticas ambientais nos programas partidários			

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do TSE das respectivas eleições e Barros (2015)

Os partidos que não tratam da questão ambiental em seus programas partidários e os de perfil desenvolvimentista, que são os menos favoráveis à agenda ambiental por colocar o desenvolvimento econômico em primeiro plano, somam 11 dos 17 partidos políticos com candidatos eleitos no Paraná entre 2002 e 2010. “Eu acho que o partido influencia muito nessa divisão do orçamento e se não é, não faz parte da ideologia do partido você manter o meio ambiente, eles não vão brigar por isso. Não vai mesmo, vai brigar por outra coisa, vai brigar pelo que me interessa” (ENTREVISTADO 11). “[...] o meio ambiente trava, em especial, aquelas políticas desenvolvimentistas” (ENTREVISTADO 10). Essas legendas juntas elegeram 63% dos 257 representantes do Paraná entre Deputados e Senadores. Esse grupo ainda conta com as três maiores legendas partidárias do estado, PMDB, PT e PSDB. Isto é, um cenário político desfavorável, em sua grande maioria, às temáticas ambientais. “[...] 50% da bancada que tem na Assembleia não está muito trabalhando com o meio ambiente” (ENTREVISTADO 11).

Tratando-se do Poder Executivo, dois partidos estiveram à frente do governo estadual, o PMDB e o PSDB. O PMDB elegeu em 2002 e em 2006 o governador Roberto Requião de Mello e Silva. Esse partido se posiciona no centro do espectro político e seu programa partidário em relação à temática ambiental é desenvolvimentista. O PSDB elegeu

Carlos Alberto Richa para governador em 2010. O partido se posiciona na centro-direita e não trata de temáticas ambientais no seu programa partidário. Como o estado do Paraná, no período de 2003 a 2014, não esteve sob a gestão de um governante à esquerda do espectro político, tampouco esse posicionamento representou a maioria entre os Deputados Estaduais e Federais, não é possível afirmar que o alinhamento partidário mais à esquerda iria necessariamente exercer uma influência favorável ao orçamento ambiental. Todavia, é plausível supor que, diante dos dados sobre o gasto ambiental no estado, a direita e o grupo de políticos que representam o estado, em sua maioria, não têm sido adeptos ao fortalecimento das políticas ambientais.

Em síntese, no Paraná os partidos políticos, no período de análise, estiveram, em sua maioria, entre o centro e a direita do espectro ideológico e são desenvolvimentistas ou não tratam das temáticas ambientais em seus programas partidários. Até mesmo parlamentares de partidos de centro-esquerda defendem ideais de direita no estado, como a liberdade de mercado e a não intervenção do estado na economia. Nenhum partido de esquerda ou extrema-esquerda conseguiu eleger representantes para o cargo de Deputado ou Senador do Paraná no período de 2002 a 2010. Cerca de metade dos representantes eleitos estão distribuídos em três partidos políticos, PMDB, PT e PSDB. A expressiva representação do setor agrícola na economia e na política do estado, com sua influência no processo eleitoral, é elemento importante para compreender a dinâmica dos partidos no estado e as preferências orçamentárias. A partir dos dados, pode-se dizer que o quadro descrito no período analisado não é favorável aos gastos ambientais. Antes, pode-se afirmar que o quadro político-partidário no estado tendeu, em geral, a ser refratário ao financiamento de uma forte política ambiental.

No Paraná, assim como no estudo de Russel e Benson (2014), o alinhamento político partidário do governo influencia a alocação de recursos para o setor ambiental. Durante o período de análise, os representantes eleitos no Paraná eram, em sua maioria, de partidos políticos de direita e relativamente desinteressados nas políticas ambientais. Gastos com o meio ambiente, portanto, caíram, foram instáveis e insuficientes para atender às novas demandas ambientais entre 2003 e 2014, além de sofrerem cortes profundos e enfrentar o desvio de função nos recursos de seus fundos. No geral, pode-se afirmar que, conforme as previsões teóricas de Russel e Benson (2014), o gasto ambiental no estado do Paraná segue preferências partidárias.

Em vista da grande variação no comportamento dos partidos no Brasil conforme a região e ao longo do tempo, para posições mais claras sobre o papel dos partidos paranaense e de seus representantes na política ambiental paranaense, como no processo orçamentário, seriam necessários estudos mais aprofundados sobre a produção legislativa e em

episódios específicos. De qualquer forma, os dados apresentados parecem suficientes para atender aos objetivos desta pesquisa e são coerentes com outra categoria deste estudo, a ideologia.

4.3.2 Ideologia

Neste item são apresentadas as coligações partidárias que se formaram durante as eleições de 2002, 2006 e 2010 no Paraná para os cargos de Deputado Estadual e Governador. A partir delas foi feita uma análise da distância e da alternância ideológica entre os veto *players* do estado por espectro político e por perfil partidário ambiental. Segundo a teoria dos veto *players*, mudanças deliberadas na estrutura dos orçamentos dependem da composição dos governos (distância ideológica) e da diferença de posição ideológica entre o anterior e o atual governo (alternância ideológica) (TSEBELIS; CHANG, 2004; RUSSEL; BENSON, 2014).

4.3.2.1 Distanciamento ideológico

No Paraná, durante as eleições ocorridas no período em análise, 14 coligações diferentes elegeram Deputados Estaduais, seis formadas em 2002 e quatro em cada uma das eleições seguintes, 2006 e 2010. Outros cinco partidos elegeram representantes sem coligações: PMDB em 2002 e 2006, PSDB em 2006, PV e PSB em 2006 e 2010 e PPS em 2010. Entre as coligações, conforme tabela 6, apenas duas (14%) possuem todos os partidos posicionados no mesmo eixo do espectro ideológico esquerda-direita. Metade das coligações tem partidos posicionados a pelo menos três eixos de distância no espectro esquerda-direita. Ainda 36% das coligações têm partidos com, no mínimo, quatro eixos de distância, como, por exemplo, a coligação formada em 2002 pelo PDT, PTB, PTN, PPB, PRP e PTdoB, que possui partidos do eixo ideológico centro-esquerda até direita, conforme tabela abaixo.

Tabela 6 – Divisão das coligações por espectro político, eleições de 2002, 2006 e 2010

Ano	Coligação	Extrema- Esquerda	Esquerda	Centro- Esquerda	Centro	Centro- Direita	Direita
2002	PDT / PTB / PTN / PPB / PRP / PTdoB			17%		67%	17%
	PT / PHS / PCB / PC do B / PL	20%	20%	20%	20%	20%	
	PSDB / PFL / PSL / PAN					75%	25%
	PPS / PV			50%	50%		
	PSC / PST					100%	
	PSB / PGT			50%		50%	
	PMDB				100%		
2006	PT / PHS / PL / PAN / PRB / PCdoB		20%	20%	20%	40%	
	PTN / PMN / PTC / PRONA / PTdoB				20%	80%	
	PP / PDT / PTB			33%		33%	33%
	PPS / PFL				50%		50%
	PSB			100%			
	PV			100%			
	PSDB					100%	
	PMDB				100%		
2010	PDT / PT / PMDB / PR / PCdoB		20%	40%	20%	20%	
	PSDC / PHS / PMN / PTC				50%	50%	
	PRB / PP / PTB / DEM / PSDB					60%	40%
	PSL / PTN / PRP					100%	
	PPS				100%		
	PSB			100%			
	PV			100%			

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do TSE das respectivas eleições e Tarouco e Madeira (2012)

Os dados apontam que a Assembleia Legislativa do Paraná possui coligações de governo diversificadas, o que leva a uma maior distância ideológica entre os veto *players* partidários. Segundo Tsebelis e Chang (2004), quando a distância ideológica entre os veto *players* aumenta, a estabilidade política do governo também aumenta e ocorrem mudanças menores na estrutura dos orçamentos. Coligações homogêneas são mais propensas a realizar mudanças significativas do *status quo*, visto que seu distanciamento ideológico é menor e os veto *players* têm maiores probabilidades de chegar a consensos. O orçamento ambiental do Paraná durante o período em que coligações diversificadas elegeram representantes não teve mudanças significativas. A distância ideológica entre os representantes eleitos no período pode ser uma explicação para esse cenário de pequenas mudanças no orçamento ambiental paranaense.

Não, completo distanciamento, completo. Na base dos partidos você tem todo o extrato social, praticamente, você tem de tudo. Você tem o grande empresário, o médio, o pequeno, o cara que é favelado, que é professor, que é advogado e assim por diante. Mas as visões são completamente diferentes, a maioria das vezes que gere emprego, quem, vamos dizer, um empresário, um comerciante e etc., ele não pode nem ouvir falar na questão ambiental. Ele quer uma cidade limpa, quer o lixo recolhido, mato cortado, calçada não quebrada e assim por diante. Mas ele falou em meio ambiente ele já arrepiou. Ele já pensa em Chico Mendes, Marina Silva e etc. (ENTREVISTADO 10).

Outro aspecto é o grande vínculo dos Deputados Estaduais do Paraná com sua base eleitoral. “[...] o legislativo de forma geral, hoje, embora existam partidos de apoio, de base, de oposição, etc., eles são muito vinculados a municípios. Restaram poucos, eu acho, políticos que são ligados a uma bandeira ideológica” (ENTREVISTADO 15). Buscando atender demandas específicas, como as carências sociais e demandas de grupos de interesse das quais dependem as suas reeleições, os deputados tendem a relegar questões mais abrangentes, e cujos beneficiários não são identificados facilmente, como o meio ambiente. “Os políticos, assim, com bandeiras ideológicas, como o meio ambiente, [...] gastos em uma área específica por conta de um princípio, de uma visão de mundo até, têm ficado em segundo plano” (ENTREVISTADO 15). Diante disso, políticas de meio ambiente acabam sendo postergadas perante políticas com resultados de fácil materialização, mensuração e com considerável retorno eleitoral (saúde, segurança, educação).

Além do distanciamento ideológico das coligações no espectro político esquerda-direita, buscou-se verificar se o perfil partidário ambiental delas no período foi homogêneo ou diversificado. Para tal, utilizou-se, novamente, a classificação de Barros (2015), que dividiu os partidos em cinco perfis de acordo com a agenda ambiental presente em seus programas partidários. Os perfis partidários ambientais foram numerados de 1 a 5, sendo que 1 representa aqueles partidos que não tratam de temáticas ambientais em seus programas partidários e 5, os ecologistas sistêmicos. Ou seja, uma numeração maior significa um perfil partidário mais vinculado com as temáticas ambientais.

A maioria das coligações do Paraná (57%) era composta por partidos posicionados a pelo menos três perfis ambientais partidários de distância, dos quais 50% está separado até por quatro perfis, como a coligação formada na eleição de 2006 pelo PT, PHS, PL, PAN, PRB e PCdoB, que tem partidos do perfil 1 até o 4, ou seja, daqueles que não tratam de temáticas ambientais nos seus programas partidários até os críticos ao sistema capitalista. As coligações em que todos os partidos pertencem a um mesmo perfil partidário ambiental representam 21% do total. Ainda, 79% das coligações têm pelo menos um partido do perfil 1,

aquele que não trata de temáticas ambientais. Esse distanciamento entre as visões ambientais dentro das coligações é tão prejudicial para o orçamento da área ambiental quanto o distanciamento ideológico no espectro esquerda-direita.

Tabela 7 – Divisão das coligações por perfil ambiental partidário, eleições de 2002, 2006 e 2010

Ano	Coligação / Perfil partidário	1*	2*	3*	4*	5*
2002	PDT / PTB / PTN / PPB / PRP / PTdoB	50%		33%	17%	
	PT / PHS / PCB / PC do B / PL	40%	20%		40%	
	PSDB / PFL / PSL / PAN	67%		33%		
	PPS / PV			50%		50%
	PSC / PST	100%				
	PSB / PGT	50%	50%			
	PMDB		100%			
2006	PT / PHS / PL / PAN / PRB / PCdoB	40%	40%		20%	
	PTN / PMN / PTC / PRONA / PTdoB	100%				
	PP / PDT / PTB			66%	33%	
	PPS / PFL			100%		
	PSB		100%			
	PV					100%
	PSDB	100%				
	PMDB		100%			
2010	PDT / PT / PMDB / PR / PCdoB	20%	40%		40%	
	PSDC / PHS / PMN / PTC	75%		25%		
	PRB / PP / PTB / DEM / PSDB	20%	20%	60%		
	PSL / PTN / PRP	100%				
	PSB		100%			
	PV					100%
	PPS			100%		

*1 = Não tratam de temáticas ambientais nos programas partidários

2 = Desenvolvimentistas

3 = Preservacionistas

4 = Críticos ao Sistema Capitalista

5 = Ecologistas Sistêmicos

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do TSE das respectivas eleições e Barros (2015)

Na análise das coligações por eleição, o distanciamento varia de acordo com o ano. Na eleição de 2002, 50% das coligações tinham partidos posicionados com, no máximo, dois eixos de distância dentro do espectro político direita-esquerda e 50% com três ou mais. Em relação ao distanciamento por perfil partidário ambiental das coligações em 2002, 33% estavam a dois perfis de distância e 66% a três ou mais. Nas eleições seguintes (2006 e 2010) as coligações têm variações maiores em relação ao distanciamento ideológico dos veto *players*

institucionais. Em 2006, os partidos que formaram as coligações estavam mais distantes em relação ao espectro político: 75% estava no mínimo a três eixos de distância. Entretanto, na análise por perfil partidário, o quadro se inverte, apenas 25% das coligações estavam a três perfis ou mais de distância. Na eleição de 2010, o quadro foi o inverso de 2006: as coligações foram mais homogêneas em relação ao espectro político ideológico e mais diversificadas em relação ao perfil partidário ambiental. Portanto, o ano em que houve um maior distanciamento entre os partidos das coligações por espectro político foi 2006. Já na análise do distanciamento por perfil partidário ambiental, coligações estavam mais distantes nas eleições de 2002 e 2010.

Quanto ao Poder Executivo, nas coligações governamentais, os três governadores eleitos no Paraná no período de análise apresentaram alianças distintas. Em 2010, o candidato Carlos Alberto Richa (PSDB) foi eleito com uma coligação composta por 14 partidos (PSDB / DEM / PSB / PP / PPS / PTB / PMN / PHS / PTC / PSDC / PRP / PTN / PSL / PRB). Desses partidos, 7% de centro-esquerda, 21% de centro, 57% de centro-direita e 14% de direita. A coligação de Richa era composta por partidos de toda a ideologia esquerda-direita eleita no Paraná em 2010. Com relação ao perfil partidário ambiental, a coligação possuía perfis de 1 a 3, com 50% de partidos que não tratam de temáticas ambientais nos programas partidários, 14% desenvolvimentistas e 36% preservacionistas.

[...] a sustentação, a base política hoje dos nossos governantes ela é muito frágil. Se eu te perguntar quantos partidos formaram a aliança para eleger o Beto Richa. [...] E aí quando vai se formar o governo cada um quer o seu pedaço. Cada um quer uma fatia desse governo. “Ah eu consegui 10 mil votos, 15 mil votos para te eleger. Eu quero uma secretaria, uma autarquia, um departamento, uma divisão, uma diretoria.” É isso que ocorre. Então na realidade hoje é um pluralismo de partidos que muitas vezes acaba interferindo internamente aqui para nós [no IAP] (ENTREVISTADO 12).

Nas eleições anteriores, o candidato Roberto Requião de Mello e Silva (PMDB) foi eleito sem coligação em 2002 e com uma coligação composta por dois partidos (PMDB e PSC) em 2006. Cada partido pertence a um espectro político (centro e centro-direita) e a um perfil partidário ambiental (1 e 2). Essa composição favorece mudanças no orçamento e, apesar de não se refletir expressivamente no gasto ambiental, o governo do Roberto Requião, na opinião dos entrevistados, teve um cuidado maior no trato das questões ambientais, conforme será discutido no próximo item.

Os resultados encontrados neste trabalho estão de acordo com as suposições teóricas sobre o distanciamento ideológico entre os veto *players* (TSEBELIS; CHANG, 2004). Assim como no estudo de Russel e Benson (2014), os veto *players* foram importantes na

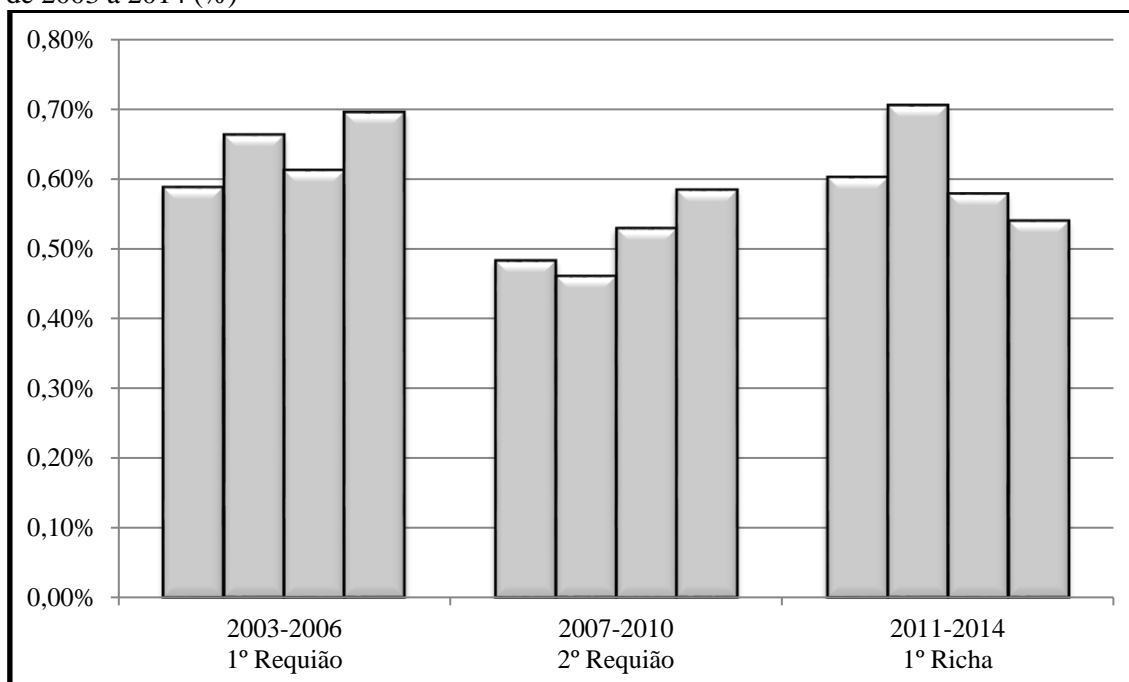
definição do orçamento para a área ambiental no estado do Paraná. Os deputados estaduais que tinham o poder de vetar o orçamento durante o ciclo orçamentário, veto *players* institucionais, formaram, nas eleições de 2002, 2006 e 2010, coligações com um distanciamento ideológico considerável dentro do espectro político, o que diminuiu a possibilidade de mudanças no orçamento (TSEBELIS; CHANG, 2004; RUSSEL; BENSON, 2014). Considerando a atuação do legislativo paranaense durante o ciclo orçamentário, apresentado anteriormente, o pressuposto teórico se confirmou pelo menos para a área ambiental. Se tratando do perfil partidário ambiental, o distanciamento entre os vetos *players* institucionais foi ainda maior. Os vetos *players* partidários, partidos políticos da coligação governamental, estiveram mais distantes na coligação do governador Richa do que na do Requião. O cenário político-ideológico no Paraná, de 2002 a 2014, não foi favorável para uma mudança no orçamento ambiental e, de fato, se tratando do gasto na área ambiental, nenhuma alteração expressiva se deu no período.

4.3.2.2 Alternância ideológica

Acerca da alternância ideológica, considerando o período de análise, foi na eleição de 2010 que houve uma mudança mais significativa no governo do estado, de Requião (PMDB) para Richa (PSDB). Contudo, foi de um partido de centro para centro-direita e de um perfil desenvolvimentista para um que não trata da temática ambiental. Apesar dessa mudança, ela não foi significativa a ponto de refletir no orçamento ambiental do estado. O governo do PMDB gastou em média 0,58% do orçamento estadual em meio ambiente durante os oito anos de gestão e o PSDB, no período de quatro anos, 0,61% (Gráfico 10). No primeiro mandato, o governador Roberto Requião (2003-2006) gastou em média 0,64% do orçamento estadual na área ambiental. No segundo (2007-2010), a média caiu para 0,51% do orçamento. Durante os dois mandatos do governador Roberto Requião, os maiores gastos foram em anos eleitorais (2006 e 2010).

Já o segundo mandato ele já, acho que coloca o pé no freio para não gastar tanto. Não sei o que politicamente quer dizer isso. Mas a primeira gestão normalmente é melhor. Melhor já visando à reeleição. Normalmente, eu já observei isso em todas as esferas. A primeira gestão normalmente é razoável, a segunda gestão é péssima, já não é tão boa assim (ENTREVISTADO 11).

Gráfico 10 – Gasto percentual da Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – PR por mandato, de 2003 a 2014 (%)



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados da Secretaria de Estado da Fazenda – PR

Enquanto no governo de Requião a tendência foi de começar com um percentual menor e ir aumentando durante o mandato, o governador Richa fez o inverso, começou com um percentual maior e acabou reduzindo durante o período. Ainda que a alternância ideológica no espectro político e no perfil partidário não seja expressiva e não tenha se refletido no gasto ambiental, segundo os entrevistados, houve diferenças consideráveis entre os governos no modo de conduzir a política ambiental do estado. O governo de Requião, segundo alguns entrevistados, teve uma preocupação maior com as políticas de meio ambiente se comparado ao governo de Richa, conforme trechos das entrevistas abaixo.

O PMDB, com o Requião, foi muito mais voltado às causas ambientais do que o governo Beto Richa, isso eu não tenho a mínima dúvida [...] Eu tive muito mais facilidade em sensibilizar o governador para programas que deram resultados muito positivos do que com o Beto Richa, com Beto Richa, [...] eu não sensibilizei absolutamente nada (ENTREVISTADO 10).

Dou exemplo, o governo Beto Richa. O recuo é, em relação ao governo que eu participei, o recuo foi quase uma marcha ré. Então não é nem ficar no *stand by*, é de recuo mesmo. Então, por exemplo, eu tinha um convênio com a Polícia Ambiental, que eu sustentava economicamente esse convênio, que me fazia a fiscalização, eram 500 e poucos homens. Estes homens hoje estão tudo dentro da caserna, porque não tem recurso suficiente para estar na estrada, para estar procurando, fiscalizando, e isso já tem cinco anos que esse convênio não é renovado. Então isso já é uma demonstração de que o Governo não tem

o mesmo compromisso que o anterior, então ela [a política ambiental] é influenciada muito pela posição política do governante (ENTREVISTADO 13).

Eu entendo, também, que era um grupo menos vinculado aos grandes negócios, ao grande negócio do Paraná. Eu acho que o PMDB era menos influenciado, também era influenciado, mas um pouco menos. Eu acho que a agricultura tinha um espaço com mais crítica com relação às questões ambientais no governo do Requião. Ele tinha um cuidado maior, ele tinha a Força Verde, tanto é que o Requião perdeu muito voto por conta disso (ENTREVISTADO 14).

A principal crítica dos entrevistados em relação ao governo Richa foi a não renovação do convênio entre o IAP e o Batalhão de Polícia Ambiental do Paraná (Força Verde). O convênio não é renovado desde novembro de 2011 e, sem ele, os policiais da Força Verde não podem lavrar multas ambientais. O IAP, que já tem o quadro de funcionários defasado, deixou de contar com o apoio de 520 policiais do Batalhão Ambiental na fiscalização (MILAN; MARTINS, 2012; BREMBATTI, 2015). Esse parece ser um dos indícios da falta de compromisso do governo Richa com a área ambiental. Contudo, vale dizer que um dos entrevistados considerou o governo Richa mais aberto às causas ambientais que o de Requião. “Essa gestão é muito mais acessível, muito mais aberta para o diálogo, muito mais acessível para aceitar as mudanças, as atualizações, bem mais acessível. Governador anterior acho que não queria nem ouvir falar em IAP” (ENTREVISTADO 11).

Esse governo atual a gente vê que tem um bom relacionamento com o meio ambiente e dá bastante força e dá muito apoio a área ambiental, mas os anteriores já não eram assim tão voltados ao meio ambiente e inclusive não ajudavam muito a própria instituição. Que a gente precisa, assim a instituição tem limitações, o nosso presidente tem limitações na área de atuação, principalmente na área de gastos. Então tem um decreto que limita a atuação dos presidentes, dos dirigentes das unidades e sempre foi um valor baixo. Então queríamos fazer alguma despesa ou investir alguma coisa na instrução não era permitido porque tinha que ir para o governador autorizar e não autorizava (ENTREVISTADO 11).

Ressalta-se que este trabalho não procurou avaliar os governos. Isso demandaria outra pesquisa. No entanto, algumas evidências mostram que o governo de Requião é reconhecido por características centralizadoras, estatismo (estado forte) (LIMA, 2006; PERISSINOTTO, 2008) e maior rigor na aplicação da legislação ambiental. Por outro lado, o governo de Richa, pela composição partidária e ideológica da sua base de apoio, parece ser mais sensível e ter um compromisso com os interesses antiambientais. Assim como as legislações ambientais são inúteis sem o financiamento necessário para se realizar os objetivos

estabelecidos, o gasto ambiental sem o comprometimento do governo em executar a regulamentação ambiental é insuficiente para a efetividade das políticas de meio ambiente (LOMBARD, 1993; BACOT; DAWES, 1997; DALEY; GARAND, 2005).

O governo Richa, em 2012, tentou extinguir o batalhão da polícia ambiental (BRAGANÇA; LÁZARO, 2012; BREMBATTI, 2012) e, no final de seu governo, em 2014, um projeto de autoria dos deputados⁴ da sua base de apoio na ALEP, que são representantes do setor industrial e da agroindústria, revogou a Lei de Auditoria Ambiental Compulsória (Lei 13.448/02) e os artigos 7º e o 63º da lei nº 11.054/95, que dispõe sobre a Lei Florestal do Estado, sem apresentar substitutivos (MORETTI, 2015; BATTISTELLI, 2014). Embora isso possa caracterizar um movimento de desregulamentação, aliado ao desmonte das instituições ambientais ocorrido em todo o período de análise, uma abordagem mais abrangente sobre o posicionamento dos dois governos necessita de investigações com maior profundidade.

Diferente da análise feita por Russel e Benson (2014) dos EUA, na qual verificou-se um “abismo” ideológico (grande alternância ideológica) entre os chefes do Executivo, não houve no Paraná uma alternância significativa entre as posições ideológicas dos governantes no espectro político e no perfil partidário e, portanto, conforme proposto pelo modelo teórico, não ocorreram mudanças expressivas no orçamento ambiental do estado (TSEBELIS; CHANG, 2004; RUSSEL; BENSON, 2014).

A análise ideológica dos veto *players* no Paraná mostrou que há um grande distanciamento ideológico entre eles e nenhuma alternância significativa dos governos a ponto de contribuir para mudanças na estrutura do orçamento ambiental estadual. O distanciamento e a alternância ideológica dos veto *players*, entre as eleições de 2002 e 2010, estão longe de serem ideais para as mudanças necessárias na política e no orçamento ambiental estadual e isso fica mais explícito nas entrevistas e com a análise do orçamento ambiental do estado.

4.3.3 Preferências do público

Este item busca apresentar como o meio ambiente é visto pela opinião pública paranaense. Em democracias, as preferências dos eleitores favorecem a alocação de recursos para determinadas políticas (RUSSEL; BENSON, 2014). Inicialmente são apresentados, de acordo com pesquisas de opinião, os problemas e as prioridades segundo a população em

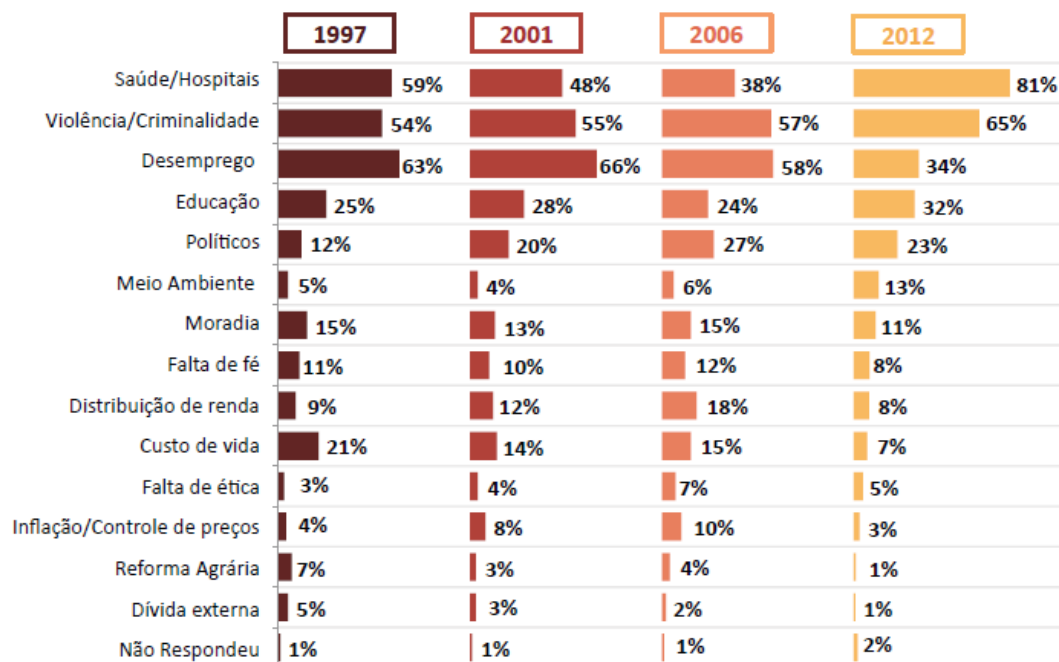
⁴ Plauto Miró Guimarães (DEM), Ademar Traiano (PSDB), Pedro Lupion (DEM) e Bernardo Ribas Carli (PSDB).

âmbito nacional e em seguida especificamente para os paranaenses. Alguns trechos de entrevistas são apresentados para apoiar os dados juntamente com a teoria.

Uma pesquisa nacional de opinião intitulada “o que o brasileiro pensa do meio ambiente e do consumo sustentável”, realizada pelo Ministério do Meio Ambiente no Brasil em série temporal de 20 anos (1992 – 1997 – 2001 – 2006 – 2012), buscou mapear as percepções da população brasileira adulta sobre o meio ambiente e sustentabilidade (BRASIL, 2012). Segundo a pesquisa, o cuidado e a proteção do meio ambiente foram considerados importantes para praticamente 100% da população brasileira. O principal motivo apontado pelos entrevistados (65%) foi a sobrevivência da humanidade, concepções como a necessidade de conservação ambiental para preservar animais e plantas e prevenir catástrofes foram mencionadas, respectivamente, por 8% e 4%. Entretanto, quando relacionado aos problemas nacionais, o meio ambiente ocupou a 6ª colocação na última edição. Nas edições anteriores da pesquisa o meio ambiente não figurava entre os 10 problemas mais citados (Gráfico 11).

Não é pela necessidade, é pelo tamanho do cobertor e o meio ambiente não é um cobertor confortável que o investimento represente pontos de avaliação positiva no governo. Não é. Apesar de hoje ficarmos em quarto, quinto, ainda é saúde, educação, segurança, emprego... Meio Ambiente não é. Já fomos 12º, 13º, nós estamos aqui, mas ainda não é. Aí quando chega aqui percentual de importância do primeiro é maior, vamos supor aqui, quinze por cento, nós ficamos aqui em quinto com dois, entendeu ou não? Então está na cabeça das pessoas, mas as pessoas também acham assim: bom, se eu não fizer agora eu posso fazer lá na frente. Ah, limpar o rio! Vamos ter que limpar os rios mas pode ser feito depois. O que não pode ser feito depois? O posto de saúde, a UTI, a ambulância que deteriora. Então essas prioridades e respostas mais rápidas para a sociedade, que são mais perceptíveis, elas têm preferência no orçamento em relação à área ambiental (ENTREVISTADO 13).

Gráfico 11 – Principais problemas do Brasil segundo a população brasileira adulta ao longo da série histórica de 1997 a 2012



Fonte: Brasil (2012)

Outra pesquisa de opinião em âmbito nacional foi realizada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) em parceria com o Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE) com o objetivo de identificar os problemas e prioridades do Brasil para 2014. Nessa pesquisa, saúde foi apontada pela maioria dos entrevistados (58%) como o principal problema do Brasil, seguida por segurança pública (39%), drogas (33%), educação (31%) e corrupção (27%). O meio ambiente foi assinalado por apenas 2% dos entrevistados, ocupando a 23ª posição entre os problemas mais relevantes no Brasil. Em relação às prioridades definidas pelos brasileiros para as ações e políticas do governo federal, “melhorar os serviços de saúde” foi escolhida por praticamente metade da população (49%), em segundo lugar, “combater a violência e a criminalidade” com 31% das assinalações e em terceiro, “melhorar a qualidade da educação” com 28%. Para apenas 2% dos entrevistados “promover políticas de proteção ao meio ambiente” deve ser uma prioridade para o Governo Federal, ficando na 20ª posição da lista com 22 opções. Nota-se que as prioridades elencadas estão relacionadas aos problemas mencionados.

Objetivamente, que a opinião pública não pressiona por mais recursos por essa área, não pressiona. Os pleitos que a gente sente aqui de pressão de opinião pública para gasto em áreas é aquilo que eu falei: ensino superior, educação básica, segurança pública e basicamente despesa de pessoal de forma geral, gasto com funcionalismo. Esses quatro é o que efetivamente há uma pressão

da sociedade para eu gastar, só que o que a sociedade não percebe é que esses já são os quatro maiores gastos e disparados, disparados são os quatro maiores. Eu vou mencionar infraestrutura, rodovia geralmente também dá uma, a mídia, a sociedade pressionam. Então ensino superior, educação básica, segurança pública, saúde, desculpe esqueci da saúde, e infraestrutura. Esses já são os cinco maiores gastos, tá? Já são os cinco maiores gastos, são todas as áreas com gastos superiores à casa do bilhão. [...] Então está muito longe desses grandes, entendeu? O que eu efetivamente, que a sociedade não consegue perceber é que não é só uma questão de gastar mais, é para onde o dinheiro está indo. Os sinais que a gente recebe com mais intensidade são para gastar nessas áreas. Área ambiental, área de cultura, turismo, não há pressão significativa nessas áreas efetivamente (ENTREVISTADO 15).

Os paranaenses entrevistados na pesquisa da Confederação Nacional da Indústria (CNI) também assinalaram os mesmos cinco itens apontados pela maioria dos entrevistados (saúde, segurança pública, corrupção, drogas e educação) como os principais problemas do Brasil e de seu estado. O meio ambiente, por sua vez, ficou na 25ª posição dos problemas no Brasil e na 22ª posição dos problemas no estado, segundo os paranaenses; o mesmo foi assinalado por 1% dos entrevistados nos dois níveis de governo. Pode parecer que o meio ambiente é um problema mais importante no nível estadual que no federal segundo os paranaenses, devido a sua posição; entretanto, é importante ressaltar que o ranking nacional possuía 27 itens que podem ser assinalados como problemas, enquanto o estadual possuía 24. As principais prioridades, segundo os paranaenses, para o Governo Federal são semelhantes às apresentadas anteriormente, com exceção da terceira posição, que passa a ser “aumentar o combate às drogas” (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2014).

Pela necessidade da própria pessoa. Ela prioriza saúde, educação, segurança. Eu acho que a sociedade tem gente que veste a camisa verde, meio ambiente, fica tudo bonito. Mas na hora mesmo de você satisfazer a sua necessidade básica você vai correr primeiro para a saúde, para segurança, para educação. Embora tenha esses movimentos, muita gente engajada, a gente ver muitas ONGs, mas isso vai brigar pelo meio ambiente depois que estiver bem. Estiver com a saúde boa (risos). Algumas outras necessidades mais básicas resolvidas daí sim você vai brigar pelo meio ambiente (ENTREVISTADO 11).

O Instituto Paraná Pesquisas fez um levantamento em 2009 de quais deveriam ser as prioridades para o próximo governador do Paraná segundo a opinião pública. A saúde teve a maior citação entre os entrevistados, com 59%, seguida por segurança pública, com 32%, e educação, com 30%. O meio ambiente não apareceu entre as 12 áreas citadas pelos paranaenses (FÊLIX, 2009). Em outra pesquisa, realizada pelo mesmo instituto em 2010 sobre os problemas enfrentados pelos paranaenses na opinião dos eleitores de Curitiba, capital do

estado e sede do poder executivo e legislativo do Paraná, o meio ambiente também não aparece entre os 10 itens indicados como problemáticos (OLINDA, 2010). Por fim, o Instituto Paraná Pesquisas ainda realizou um levantamento, em 2011, dos principais problemas segundo os eleitores do interior do estado; da mesma forma que em Curitiba, são indicados pelos paranaenses 10 itens e o meio ambiente não está entre eles (MARÉS, 2012).

Pesquisas de opinião que buscam identificar quais os principais problemas de determinada região segundo a sua população, geralmente, são realizadas próximas às eleições e são uma forma de verificar os temas priorizados pelo eleitorado e, conseqüentemente, que deveriam ser priorizados pelos governos. As pesquisas apresentadas anteriormente mostram que, segundo os brasileiros, o meio ambiente não está entre os principais problemas em nenhum dos níveis de governo (federal, estadual e municipal). Embora não haja dados sobre a opinião pública do Paraná para cobrir todo o espaço de tempo da investigação, a partir das pesquisas nacionais pode-se deduzir que a situação do estado no início da década, possivelmente, não era muito diferente da constatada nos períodos posteriores. Em nenhuma pesquisa o meio ambiente apareceu entre os cinco primeiros itens elencados pela opinião pública e apenas na última edição do levantamento realizado pelo Ministério do Meio Ambiente no Brasil ele aparece entre as 10 primeiras posições.

Entrevistas realizadas com funcionários das instituições ambientais do Paraná corroboram os dados das pesquisas de opinião e fortalecem o argumento de que a área ambiental não é priorizada pela população e, conseqüentemente, por seus governantes. Os seguintes trechos de entrevistas mostram como o meio ambiente é levado em consideração pela população, segundo técnicos dos principais órgãos ambientais do Paraná: “Porque a questão ambiental sempre foi muito deixada de lado, às vezes esse enfoque melhorou nos últimos anos, mas não suficiente [...] A gente continua trabalhando, só que a gente não tem todo apoio como outras questões têm” (ENTREVISTADO 2). “[...] a política ambiental, ela trata de uma situação que não, que não sensibiliza de maneira tão intensa a população quanto a saúde, o transporte, o emprego” (ENTREVISTADO 5). “[...] hoje está mudando um pouco, mas ainda a gente tem aquela coisa que o meio ambiente é uma área, meio, que fica de lado, é o menos importante digamos assim” (ENTREVISTADO 6).

As preferências do público influenciam as prioridades do governo, portanto os mesmos itens que apareceram no topo dos rankings anteriores são aqueles privilegiados na agenda política e no orçamento público. Que as prioridades apontadas, em geral, gozem de maior participação orçamentária não quer dizer que sejam políticas mais efetivas. “A prioridade do governo é educação, saúde, segurança... Questão de prioridade mesmo. A nível nacional

mesmo. Meio ambiente, a questão ambiental não é prioridade de nenhum governo” (ENTREVISTADO 3). “[...] a grande maioria dos nossos gestores, quem tem o poder mesmo tem essa visão, primeiro econômico, depois social e por último o ambiental” (ENTREVISTADO 6). Assim, mesmo que os estados sejam mais sensíveis à opinião pública (RABE, 2010), quando não há o compromisso da sociedade com o meio ambiente dificilmente seus representantes vão agir de forma diferente.

Podem-se sugerir algumas explicações possíveis para este quadro. Primeiramente, devido às características dos problemas ambientais, a natureza multidimensional e multidisciplinar, a complexidade e incerteza, os conflitos de interesses sociais inerentes, seus efeitos são dispersos, difusos e, em geral, de longo prazo, diferentemente de problemas como educação, segurança, saúde e emprego, que afetam de forma imediata a qualidade de vida das pessoas (BORINELLI, 2011). Acrescente-se a isso, em segundo lugar, que faltam informações acessíveis e contínuas sobre o meio ambiente e a qualidade ambiental, limitando ou impedindo o reconhecimento pela sociedade dos problemas ambientais e sua gravidade, a mobilização política e social e enfraquecendo as críticas e a avaliação do desempenho das instituições ambientais (BORINELLI, 2011). “[...] as pessoas até gostam do discurso ambiental, mas o discurso ambiental é muito elitista. Quando você vai falar de questão ambiental, você fala de crédito de carbono, você fala de bacia hidrográfica, você fala de coisas que as pessoas não entendem” (ENTREVISTADO 14). A isso se deve acrescentar a complexidade das informações presentes no orçamento público.

Por que é que a opinião pública não consegue ainda exercer esse papel de influenciar realmente na área orçamentária? Porque a informação é muito complexa, a informação infelizmente ela, por uma imposição da legislação. Em relação a isso nós não conseguimos, eu não consigo traduzir de forma mais simples para sociedade, a gente não consegue, porque a legislação impõe que seja complexo todo o funcionamento dessa área. Então está tudo regulamentado em lei, 4.320 que é lei de contabilidade pública, a lei de responsabilidade fiscal, a própria Constituição Federal, uma infinidade de legislações esparsas que existem em cada uma das áreas. Então isso faz com que o gasto, ele pode até ser transparente, mas ele não é didático, ele não é de fácil apreensão (ENTREVISTADO 15).

Em terceiro lugar, embora a falta de informações acessíveis e sistemáticas dos problemas ambientais e de suas consequências para a saúde humana e para sobrevivência de outras espécies reduza a pressão sobre os governos, os problemas sociais e econômicos, historicamente caracterizados pela crônica desigualdade e carências, são reais e, juntamente

com outros aspectos como a dívida pública, a baixa eficiência e a corrupção, tendem a pressionar mais fortemente o orçamento público.

Conforme os dados apresentados, as preferências do público têm influência sobre o orçamento estadual do Paraná, ao contrário dos resultados de Russel e Benson (2014) em que a aplicação da categoria preferências eleitorais na análise dos casos (EUA e Reino Unido) foi problemática. As áreas consideradas mais “problemáticas” são as que possuem uma parcela maior do orçamento estadual paranaense. O meio ambiente, como não foi uma preferência da opinião pública, acaba por não receber uma atenção dos políticos na disputa orçamentária. Possivelmente, reflexo dos seus resultados que não são imediatos e não afetam diretamente a vida das pessoas como as áreas do núcleo tradicional de políticas públicas (saúde, educação, segurança). Outra possível explicação é a falta de acesso da população à informação, seja por não haver relatórios ou indicadores ambientais ou pela complexidade no caso da contabilidade pública. Esses fatores dificultam a compreensão do cidadão sobre o tema e sua mobilização, impedindo-o de participar ativamente do processo de decisão política.

A falta de prioridade da área ambiental entre a opinião pública paranaense acaba por se refletir no cenário político estadual. Conforme apresentado anteriormente, 41% dos partidos que elegeram representantes no Paraná sequer tratam das temáticas ambientais em seus programas partidários e a maioria das coligações formadas pelo veto *players* abriga partidos com esse perfil (79%). Como não há uma preferência por parte dos eleitores para com a questão ambiental, ela pode estar sendo tratada como um “não problema” por alguns partidos políticos paranaenses e seus representantes, ou seja, está fora da agenda política. Como enfatiza Fiorino (1995), um dos maiores desafios da política ambiental é entrar na agenda das políticas públicas.

O interesse público acerca das questões ambientais dispõe de um ciclo curto de atenção, geralmente há grande envolvimento quando ocorrem desastres ou emergências ambientais que são amplamente divulgados, mas que logo se esvaíra a menos que o problema for repetidamente dramatizado e personalizado (ROSENBAUM, 2016). As instituições que podem e têm promovido globalmente o envolvimento dos cidadãos em torno das políticas ambientais são as Organizações Não Governamentais (ONGs) ambientais. No entanto, no estado do Paraná essas organizações estão concentradas em algumas localidades e dificilmente pautam questões orçamentárias.

A análise dos gastos em meio ambiente no Paraná mostrou que fatores políticos podem ter influência significativa no processo de alocação de recursos para a área ambiental no estado. Os partidos que dominaram o cenário político do Paraná durante o período

de análise estão em sua maioria à direita no espectro político e formaram coligações nas eleições estaduais de 2002, 2006 e 2010 com um considerável distanciamento ideológico entre os veto *players*. A alternância ideológica entre os governos deu-se de um partido de centro para centro-direita e de um perfil desenvolvimentista para um que não trata da temática ambiental, não sendo significativa a ponto de se refletir no orçamento ambiental do estado. As preferências do público no estado são voltadas, prioritariamente, para as áreas de saúde, educação e segurança pública, e o meio ambiente não esteve sequer entre os dez principais problemas elencados pela opinião pública paranaense. Todos esses fatores influenciaram os gastos ambientais do estado que, durante o período de análise, foram declinantes, instáveis e insuficientes para atender as demandas ambientais. O estudo ainda constatou que a política e o orçamento ambiental não são priorizados no estado e ficam à margem de outras políticas.

4.3.4 Outros fatores

Além dos fatores políticos apresentados anteriormente (partidarismo, ideologia e preferências do público), outros têm influenciado na alocação dos gastos em meio ambiente no estado do Paraná. Este item dedica-se a descrever os fatores que surgiram durante a investigação, a saber: personalismo, riqueza e grupos de interesses.

No estado, no período analisado, há uma fraca institucionalização da política ambiental nos partidos e no governo. Alguns indícios foram apresentados anteriormente: os principais partidos políticos do estado não abordam a temática ambiental em seus programas partidários e os que tratam dela a colocam em segundo plano diante do crescimento econômico (desenvolvimentistas); programas e projetos ambientais são interrompidos para não serem associados ao governo anterior; o legislativo é muito ligado ao governante do estado e tem uma influência menor no orçamento; e a população não pressiona por maiores gastos na política ambiental. Nesse cenário, preferências e convicções pessoais dos governantes acabaram por influenciar a política ambiental do estado e seu orçamento. Isso foi perceptível em alguns relatos dos entrevistados. “Eu vou personalizar isso na figura do Beto Richa e do Requião e tomando cuidado para ser isenta, tá. [...] o Requião e daí se personaliza em cima do PMDB, eu acho, eu entendo que eles tenham um compromisso maior com a questão ambiental” (ENTREVISTADO 14).

Hoje ele tem acesso direto, então muita coisa que o IAP precisa ele vai direto ao governador e ele consegue ter um canal de argumentação e consegue

conversar diretamente com governador. Então muita coisa acaba que o governador ouve direto de quem precisa e acaba que o IAP hoje está muito melhor atendido do que já esteve em gestões anteriores. Eu acho que esse acesso facilita bastante (ENTREVISTADO 11).

Tem influenciado a partir do momento que o PMDB, com a área ambiental, é mais compromissado que o PSDB. Mas esse compromisso não está vinculado ao estatuto ou as diretrizes do partido e sim ao governante. [...] Então isso tem muito a ver com o governante, a política brasileira é muito personalizada no chefe do executivo (ENTREVISTADO 13).

O personalismo político dos governantes no estado do Paraná não é exclusividade do século XXI. Oliveira (1998), ao estudar o processo político-partidário do Paraná entre 1979 e 1990, já observou que os maiores partidos políticos do estado, naquela época, não se caracterizavam por sua preocupação com o fortalecimento programático ou organização de suas bases políticas, mas pela desagregação interna e um profundo personalismo. Nesse caso, a política ambiental fica suscetível às preferências pessoais de um governante e ao casuísmo e menos aos programas do partido ou do governo e à legislação, comprometendo a existência e a continuidade de políticas de longo prazo.

[...] a questão... o grande problema nosso é que você não tem uma política ambiental definida; entra governo, sai governo e você não tem uma política definitiva sobre meio ambiente. Até o Brasil tem esse problema. Não é só o estado do Paraná, é em nível nacional. Você ter projetos de meio ambiente voltados ao meio ambiente, você não tem... hoje, por exemplo, qual é o carro-chefe, por exemplo, de um... em termos de projeto, o que o estado do Paraná tem? Hoje nós temos lá que, por uma questão de alguns funcionários nosso que ainda brigam pela questão ambiental, tem a questão da mata ciliar, a questão da reserva legal, que são, vamos dizer assim, são matérias que já estão definidas em lei. E que o pequeno agricultor, o agricultor ou quem tem sua propriedade rural é obrigado a ter, a fazer. Então não é um programa de governo. Um programa de governo é aquilo que você teria que investir com a questão ambiental de melhorar o meio ambiente. O que eu preciso para melhorar o meio ambiente? Coisas que nós não temos. Qual é a finalidade? (ENTREVISTADO 3, 2016).

Fatores voltados a categorias econômicas também se mostraram influentes no processo de decisão do gasto ambiental no Paraná. A riqueza do estado é um fator que está presente em vários estudos sobre o gasto ambiental público (SACCO; LEDUC, 1969; STANTON; WHITEHEAD, 1994; BACOT; DAWES, 1997; DALEY; GARAND, 2005; NEWMARK; WITKO, 2007) e também foi citado por entrevistados como um fator considerado durante o processo de decisão do orçamento paranaense (ENTREVISTADO 1; 6).

O Brasil, por ser um país em desenvolvimento, possui grande desigualdade de renda e demandas sociais imediatistas que se refletem na forma com que a população e seus governantes percebem a política ambiental. O índice Gini da distribuição do rendimento nominal mensal do país, em 2010, foi de 0,525 e o do Paraná, de 0,486 (IBGE, 2010). Apesar de o estado ter um índice melhor que o do país, ele ainda possui profundas desigualdades econômicas e sociais regionais (GUALDA et al., 2013), que pressionam o orçamento estadual. Diante do cenário nacional e estadual, a população e seus governantes acabam tendo outras prioridades e não consideram o impacto de suas ações para com o meio ambiente. “[...] reconheço o cidadão com fome, ele tem outra prioridade. Ele vai cortar até a última árvore do planeta, se for preciso, para matar a fome, ele não vai, o estômago grita mais alto. Se fala para ele em Ecologia, ele não escuta” (ENTREVISTADO 10).

Porque não tem compreensão, não tem compreensão do momento que estão vivendo, são imediatistas. Então é uma atividade que você desmata, logo em seguida você planta e logo em seguida você colhe. Então é uma atividade muito rápida no ponto de vista do retorno e acham que esse retorno é o mais importante. Não se preocupam se estão poluindo com agrotóxico demais, se o grão está vindo com agrotóxico, se quem vai comer isso daí vai ficar doente ou não [...] Então a visão é imediatista e muitos, são muito céticos em relação à política ambiental (ENTREVISTADO 13).

Por fim, gastos públicos em meio ambiente no Paraná sofreram uma forte influência de grupos de interesses econômicos, que muitas vezes encaram a política ambiental como um obstáculo para o crescimento econômico do estado. A contradição presente na relação cada vez mais controversa entre a acumulação de capital e proteção ambiental é um dos principais desafios enfrentados pelo Estado e suas instituições na condução da política ambiental. Diante disso, as políticas ambientais acabam exercendo mais um papel de legitimação perante um determinado conjunto de interesses da sociedade civil em vez de enfrentar a degradação ambiental, promovendo atividades ambientais caracterizadas por incrementalismo, incoerência e que, muitas vezes, são dominadas por grupos de interesses econômicos (DAVIDSON; FRICKEL, 2004). O estado, portanto, acaba refém desses grupos e enfrenta sérios problemas para trabalhar com a questão ambiental, que ainda é vista como uma ameaça, conforme se pode perceber nas falas a seguir.

E tem governantes que querem que, realmente, não vão atrás porque não querem incomodar os empresários que vão colaborar na sua campanha próxima, ou que colaboraram na última campanha. Tem muito isso, eu

desmonto a polícia florestal porque para mim não é interessante fazer um agricultor plantar árvore na beira do rio (ENTREVISTADO 10).

Tem muita influência a questão ambiental na política econômica. Você verifica que, se o estado está em crescimento, você vê que vai se estabelecer mais indústrias, mais fábricas, vai ter mais investimento. Isso interfere na política ambiental, que o meio ambiente vai estar muito mais vulnerável. Você tem que estar mais atento a tudo isso que vai acontecer. A política econômica vai interferir muito. Assim como a política ambiental vai interferir na política econômica. Porque a política ambiental vai ter que dar as limitações (ENTREVISTADO 11).

Tem setores que ainda resistem a sentar e discutir avanços na política ambiental... que são utilizados no seu processo. Porque o que acontece assim... então tem setores que são refratários [...] há ainda no Paraná a discussão sobre o custo Paraná, porque o custo Paraná, o meio ambiente é considerado o custo, nunca investimento, custo (ENTREVISTADO 13).

Assim como Russel e Benson (2014) sugeriram, questões ambientais são negligenciadas quando podem pressionar prioridades econômicas. “A partir do momento que assumiu o governo, ele vai dar ênfase a outras coisas e o meio ambiente fica em segundo plano sempre, entende? Por quê? [...] sempre teve a questão econômica acima de qualquer coisa” (ENTREVISTADO 12). Ao que os dados apontam, políticas de meio ambiente são encaradas como ameaças para os grupos de interesses vinculados aos setores econômicos e com inclinações antiambientais. De fato, no estado do Paraná, diante de todos os dados apresentados neste trabalho, pode-se perceber que, em muitos casos e em diferentes momentos, a política ambiental ainda pode ser entendida não só como uma política de baixa prioridade, mas também como uma antiprioridade pelos riscos econômicos e políticos que representa. Nesse sentido, restrições orçamentárias para o setor ambiental podem ser entendidas também como parte das estratégias dos interesses antiambientalistas para, diante das contradições do estado para lidar com os problemas ambientais, produzir resultados que sejam mais ou menos aceitáveis social, econômica e politicamente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo principal deste trabalho foi analisar a influência de fatores políticos na alocação dos gastos em meio ambiente no ciclo orçamentário do estado do Paraná no período de 2003 a 2014. Para tal, inicialmente, foi preciso descrever a evolução da política e do gasto ambiental no estado entre 2003 e 2014. A política ambiental do Paraná, durante o período da análise, tem incorporado várias novas demandas ambientais e enfrenta uma série de problemas, sendo a falta de pessoal em seus órgãos o mais grave. O gasto ambiental do estado, por sua vez, está em declínio, é instável e insuficiente para atender as essas demandas. Além do mais, a área sofre profundos cortes em seu orçamento e enfrenta desvio de função nos recursos de seus fundos (FEMA, FRHI) para cobrir despesas de pessoal e custeio.

Em um segundo momento, para se atender ao objetivo proposto, foi necessário descrever o ciclo orçamentário do gasto ambiental no Paraná e identificar os principais atores nesse processo de decisão. Membros do executivo são os que têm maior poder de influência no ciclo orçamentário ambiental, principalmente o governador do estado. Portanto, as decisões sobre alocação dos gastos em meio ambiente se dão majoritariamente dentro do poder executivo. Secretários da SEMA-PR até tentam buscar recursos adicionais na Comissão do Orçamento da ALEP e junto aos Deputados Estaduais; entretanto, o legislativo tem um interesse maior em investimentos para sua base municipal e seus eleitores e acaba por apresentar um baixo apoio a pauta ambiental e exercer uma influência diminuta no orçamento ambiental do estado.

Por último, foi demonstrado como ocorreu a influência das categorias políticas - partidarismo, ideologia e preferências do público - sobre o gasto ambiental do Paraná. Quanto ao partidarismo, metade dos representantes eleitos no estado, entre Deputados Federais, Deputados Estaduais e Senadores, está distribuída em três partidos políticos, PMDB, PT e PSDB. A maioria dos partidos políticos no estado se posiciona à direita do espectro político (centro-direita e direita) e tem perfil partidário ambiental desenvolvimentista. Partidos posicionados à esquerda ou à extrema-esquerda, que seriam mais predispostos às políticas ambientais, não conseguiram eleger candidatos durante as eleições em análise (2002, 2006 e 2010). Os governadores que estiveram no poder, durante o período de análise, variaram de um partido de centro desenvolvimentista (PMDB) para um de centro-direita que não trata de temáticas ambientais em seu programa partidário (PSDB).

As coligações formadas pelos veto *players* institucionais do estado estiveram distantes ideologicamente ao serem analisadas por espectro político e por perfil partidário

ambiental, dificultando mudanças deliberadas nas estruturas dos orçamentos. Já os partidos políticos das coligações governamentais, veto *players* partidários, tiveram um distanciamento ideológico muito maior no pleito que elegeu Carlos Alberto Richa (2010) do que nos que elegeram Roberto Requião de Mello e Silva (2002 e 2006). A alternância ideológica entre os governos não foi significativa a ponto de se refletir no orçamento ambiental do estado.

As preferências do público no estado do Paraná estiveram voltadas, prioritariamente, para as áreas de saúde, educação e segurança pública. Essas áreas estão entre as cinco que receberam maior percentual do orçamento estadual durante o período de análise. O meio ambiente não esteve sequer entre os dez principais problemas elencados pelos paranaenses em pesquisas de opinião pública. A explicação teórica para este fenômeno é a falta de acesso da população às informações ambientais e os resultados inerentes a essa política, que são dispersos e difusos no tempo e no espaço.

Conforme se apresentou neste trabalho, fatores políticos tiveram influência significativa no processo de alocação de recursos para a área ambiental no estado do Paraná entre 2003 e 2014. Entretanto, outros fatores que emergiram durante o estudo, e que precisam ser melhor analisados em futuras pesquisas, também tiveram influência sobre a decisão orçamentária para a área ambiental no estado, como o personalismo, a riqueza e grupos de interesses. A fraca institucionalização da política ambiental no Paraná faz com que essa política ainda esteja sujeita em demasia às preferências e convicções pessoais dos governantes. A riqueza e a desigual distribuição de renda no estado também é um fator que afeta o gasto ambiental no Paraná. Além disso, grupos de interesses que têm forte influência na economia do estado, como setores ligados ao agronegócio e o industrial, consideram a proteção ambiental um obstáculo para crescimento econômico do Paraná e são refratários às políticas ambientais.

Diante de todo o cenário que envolveu a política ambiental e seus gastos no estado do Paraná, concluiu-se que, além de ela não ser uma prioridade de governo, tornou-se uma antiprioridade já que pode afetar desejos imediatistas dos eleitores, partidos e políticos. Enquanto não houver uma mudança na maneira de encarar o meio ambiente por esses atores sociais, a política ambiental continuará à margem de outras políticas, com seus órgãos defasados e sem poder cumprir minimamente aquilo que, pelo menos no papel, lhes foi designado. Portanto, propõe-se que os partidos assumam posições mais sólidas quanto ao meio ambiente e que cobrem isso de seus candidatos, e que os eleitores possam, também, se informar e cobrar de seus representantes alternativas para enfrentar os problemas ambientais e as limitações em seu orçamento. Afinal, se o cenário atual e falho continuar, piores poderão ser as

consequências ambientais a longo prazo e de mais difícil reversão, se é que elas serão reversíveis.

O uso dos gastos e do processo orçamentário em estudos qualitativos pode dar importante contribuição para abordagens mais completas sobre aspectos críticos da implementação de políticas públicas. Para além das dimensões contábeis, financeiras, econômicas e legais, o processo orçamentário é uma síntese de convergências, negociações e confrontos de valores, ideologias e interesses em torno da alocação de recursos de poder escassos do fundo público. Portanto, trata-se de um processo político com grande implicação sobre o que o Estado vai fazer ou não fazer, o quanto e para quem. O processo orçamentário não explica por si só todo o processo político, mas pode ser um importante recurso para compreender como é decidida a alocação de recursos de poder para a política ambiental. Assim, pode ser um instrumento de acompanhamento e avaliação social da política ambiental, visando incentivar iniciativas de controle acadêmico e social do gasto ambiental e maior participação na promoção da sustentabilidade e da gestão ambiental.

A proposta analítica de Russel e Benson foi útil para entender os fatores políticos que tiveram influência no gasto ambiental do estado do Paraná entre 2003 e 2014. Duas categorias, partidarismo e ideologia, foram ao encontro das suposições teóricas e achados dos autores e apenas preferências do público teve um resultado diferente, pois não foi problemática neste estudo como no de Russel e Benson (2014). Contudo, são necessárias algumas considerações sobre a aplicação da proposta no contexto brasileiro. Primeiro, os autores fizeram uma análise do orçamento de países desenvolvidos enquanto, neste trabalho, foi feita uma análise subnacional de um país em desenvolvimento que enfrenta profundas desigualdades sociais, econômicas e políticas, que se refletem no orçamento público. Segundo, no Brasil há um grande número de partidos, muito maior que nos casos pesquisados pelos autores (EUA e Reino Unido), o que torna a investigação muito mais complicada e difícil. Em terceiro lugar, o baixo grau de coerência entre o comportamento dos partidos e as suas propostas programáticas, como o caso do PDT no estado do Paraná, é um complicador adicional para a pesquisa.

Para pesquisas futuras sugere-se que o modelo de Russel e Benson seja aperfeiçoado e aplicado em outros estados do Brasil para que se possa comparar as especificidades de cada caso. No decorrer da pesquisa surgiram outros pontos para novas pesquisas sobre o tema, como a influência política e ideológica no financiamento de projetos ambientais específicos, a influência política e ideológica na produção legislativa sobre meio ambiente no Paraná, a influência de fatores políticos na pauta ambiental que se dão no âmbito

do poder executivo, a elaboração de emendas orçamentárias dos deputados estaduais e federais destinadas à área ambiental, os elementos que são objeto dos cortes no orçamento ambiental, a posição dos grupos de interesse econômicos sobre o orçamento ambiental, a influência de coalizões formadas por maioria de representantes de partidos de esquerda sobre o orçamento ambiental. Essas e outras questões sobre a política ambiental estadual são importantes para o aprofundamento do conhecimento e a consolidação das pesquisas na área, principalmente no Brasil, que ainda carece de estudos desse tipo.

A análise do orçamento e dos gastos públicos considerando as disputas de interesses em torno da alocação de recursos públicos escassos pode ser um instrumento de avaliação, monitoramento, crítica e reivindicação da política ambiental. Nesse sentido, necessita-se de maior atenção aos processos orçamentários por parte da sociedade, principalmente da academia e dos movimentos ambientais. Caso contrário, a grave situação em que se encontra a política ambiental pode se acentuar e as consequências podem até mesmo afetar o modelo de desenvolvimento vigente, o capitalismo.

REFERÊNCIAS

- A CARTA DA TERRA. 2000. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/carta-da-terra>>. Acesso em: 15 ago. 2015.
- ANDREOLI, C. V. Principais resultados da política ambiental brasileira: o setor público. **Revista de Administração Pública**, v. 26, n. 4, p. 10-31, 1992.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENTIDADES ESTADUAIS DE MEIO AMBIENTE. **Novas propostas para o licenciamento ambiental no Brasil**. Organização José Carlos Carvalho. Brasília: ABEMA, 2013. 92 p.
- AZEVEDO, A.; PASQUIS, R.; BURSZTYN, M. A reforma do Estado, a emergência da descentralização e as políticas ambientais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 58, n. 1, p. 37-55, jan./mar. 2007.
- AZEREDO, T. B.; LUIZA, V. L.; BAPTISTA, T. W. F. Políticas públicas e avaliação de implementação. **BIB**, São Paulo, n. 74, p. 7-25, 2012.
- BACOT, A. H; DAWES, A. R. State Expenditures and Policy Outcomes in Environmental Program Management. **Policy Studies Journal**, v. 25, n. 3, p. 355-370, 1997.
- BALDIN, N.; MUNHOZ, E. M. B. Snowball (Bola de Neve): uma técnica metodológica para pesquisa em educação ambiental comunitária. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 10, 2011, Curitiba, PR. **Anais...** Curitiba, PR: Pontifícia Universidade Católica do Paraná, p. 329-341, 2011. Disponível em: http://educere.bruc.com.br/CD2011/pdf/4398_2342.pdf. Acesso: 05 ago. 2015.
- BÁRCENA, A.; MIGUEL, C. J.; NÚÑEZ, G.; GÓMEZ, J. J.; ACQUATELLA, J.; ACUÑA, G. **Financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe**. De Monterrey a Johannesburgo. Santiago do Chile: CEPAL, 2002.
- BARROS, A. T. Política partidária e meio ambiente: a adesão dos partidos políticos brasileiros à agenda verde. **Opinião pública**, Campinas, v. 21, n. 3, 2015.
- BATTISTELLI, C. Assembleia Legislativa revoga artigos da Lei Florestal do Paraná. **BemParaná**, Curitiba, 20 ago. 2014. Disponível em: <<https://www.bemparana.com.br/noticia/342740/assembleia-legislativa-revoga-artigos-da-lei-florestal-do-parana>>. Acesso em: 15 jun. 2016.
- BECKER ROJAS, A. Comprender la Política Ambiental. **Revista de Economía Institucional**, Bogotá, v. 9, n. 17, Dec. 2007.
- BELTRÃO, A. F. G. A competência dos Estados federados em meio ambiente a partir da ordem constitucional de 1988. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 105, 16 out. 2003. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/4253>>. Acesso em: 17 ago. 2015.
- BOBADILLA, M.; ESPEJEL, M. I. C.; VALENCIA, F. L.; BORREGO, S. A.; FOUCAT, S. A.; ALMADA, J. L. F. Esquema de evaluación para instrumentos de política ambiental. **Polít. cult.**, México, n. 40, janeiro, 2013.

BOBBIO, N. **Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política.** Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995.
BOLETIM DO SINDISEAB. Curitiba, n. 95, 22 maio 2015. Disponível em: <http://www.sindiseab.org.br/uploads/boletins/boletim_SM_95.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2016.

BORINELLI, B.; CAPELARI, M. G. M.; SANTOS, L. M.; GODOY, D. F. S.; MATOS, L. V. S. A Política de Conservação de Florestas no Estado do Paraná (1977- 2006): pontos de uma trajetória. In: VI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade, 2012, Belém. **Anais**. Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.

_____.; CAPELARI, M. G. M.; GODOY, D. F. S. Política Ambiental e Organizações Públicas do Meio Ambiente no Estado do Paraná: origem e trajetória (1970 a 2002). In: VII Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, 2013, Belém. **Anais**. Universidade da Amazônia, Belém, 2013.

_____.; TRIDAPALLI, J. P.; CAMPOS, M. F. S.; CASTRO, C. Gastos públicos em meio ambiente no Estado do Paraná: uma análise exploratória para o período 2002 a 2009. **R. Pol. Públ.** São Luís, v. 15, n. 1, p. 99-108, jan./jun. 2011.

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

_____. Problemas ambientais e os limites da política ambiental. **Serv. Soc. Rev.** Londrina, v. 13, n. 2, p. 63-84, jan./jun. 2011.

_____. **Política ambiental: uma introdução.** Londrina, 2015. No prelo.

BRAGANÇA, D.; LÁZARO, M. Adeus Força Verde: Paraná extingue seu batalhão florestal. **O eco**, 14 ago. 2012. Disponível em: <<http://www.oeco.org.br/blogs/salada-verde/26344-adeus-forca-verde-parana-enfraquece-seu-batalhao-florestal/>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Calculadora do cidadão** – Correção de valor por índices de preços. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores&aba=1>>. Acesso em: 23 jul. 2015.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 out. 2015.

_____. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Protocolo de Quioto.** Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0012/12425.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2015.

_____. Ministério da Fazenda. **Orçamento público: decifrando a linguagem.** Disponível em: <<http://leaozinho.receita.fazenda.gov.br/biblioteca/Arquivos/decifrando.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

_____. _____. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Contas anuais**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-anuais>. Acesso em: 10 nov. 2015.

_____. _____. _____. **Manual técnico de contabilidade aplicada ao setor público**: aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios a partir da elaboração e execução da lei orçamentária de 2009. Volume II Manual de Despesa Nacional / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal. – 1. ed. – Brasília : Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2008. 120 p.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Programa Nacional do Meio Ambiente II /PNMA 2. **Diagnóstico da gestão ambiental no Brasil**. Brasília, 2001.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental. **O que o brasileiro pensa do meio ambiente e do consumo sustentável**: Pesquisa nacional de opinião: principais resultados. Rio de Janeiro: Overview, 2012. 82 p.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Partidos políticos registrados no TSE**. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Acesso em: 9 dez. 2015.

_____. _____. **Eleições anteriores**. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores>>. Acesso em: 8 jan. 2016.

BRAUNERT, M. B.; ALMEIDA, B. G. M. Partido e posição ideológica: os valores políticos da elite partidária paranaense (1995-2002). In: PERISSINOTTO, R. M.; CODATO, A. N.; FUKS, M.; BRAGA, S. (Org.). **Quem governa?** Um estudo das elites políticas do Paraná. 1. ed. Curitiba: Editora da UFPR, 2007, p. 213-239.

BREMBATTI, K. Falta de convênio entre IAP e Força Verde prejudica fiscalização ambiental. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 25 abr. 2015. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/falta-de-convenio-entre-iap-e-forca-verde-prejudica-fiscalizacao-ambiental-dpf20z81grnpg82mr12eozpx0>>. Acesso em: 23 maio 2016.

BREMBATTI, K. Projeto de renascimento da PM decreta “morte” de batalhões especializados. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 4 ago. 2012. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/projeto-de-renascimento-da-pm-decreta-morte-de-batalhoes-especializados-3jfm56mvh1szow4tkz1wsiatq>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

BRESSAN JÚNIOR, A. Principais resultados da política ambiental brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 26, n. 1, p. 96-122, 1992.

BUENO, W. Fatores associados ao comportamento do gasto público ambiental: uma análise da função gestão ambiental nos municípios do estado do Paraná no período de 2002 a 2011. 2013. 146 fls. **Dissertação** (Mestrado em Administração) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2013.

_____.; OLIANA, F.; BORINELLI, B. O estudo do gasto público em meio ambiente. **Economia & Região**, Londrina, v. 1, n. 1, p. 118-133, jan./jul. 2013.

CAPELARI, M. G. M. **Relações de poder e regulação ambiental: um estudo da klabin-pr (1970 – 2002)**. 2012. 140p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2012.

CARNEIRO, P. E. A. Modelo de mudanças climáticas com gastos públicos. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, 30, p. 49-88, 2008.

COELHO, M. C. N.; BORGES, O. R.; COTA, R. G. A política ambiental e o desenvolvimento econômico, científico e tecnológico. **Revista de Administração Pública**, v. 18, n. 4, p. 183-228, 1984.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **El gasto en protección ambiental en América Latina y el Caribe: bases conceptuales y experiencia regional**. Santiago, 2014. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37294/S1420778_es.pdf;jsessionid=AB176FB3412C16735CE6C7F515759963?sequence=1>. Acesso em: 5 jun. 2016.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Guía metodológica: Medición del gasto en protección ambiental del gobierno general**. Santiago, 2015. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37738/S1420956_es.pdf;jsessionid=821B464EB4BA9D812E710130FFC8CB8B?sequence=1>. Acesso em: 3 jun. 2016.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: Nosso futuro comum**. Olson, 1987. 300 p.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Retratos da sociedade brasileira: problemas e prioridades do Brasil para 2014**. Brasília: CNI, 2014.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO: de acordo com a Resolução nº 44/228 da Assembleia Geral da ONU, de 22-12-89, estabelece uma abordagem equilibrada e integrada das questões relativas a meio ambiente e desenvolvimento: a **Agenda 21** - Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1995. 472p.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE HUMANO. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. Estocolmo**, 1972. Disponível em: <<http://www.unep.org/Documents/Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

CONVENÇÃO QUADRO SOBRE MUDANÇA DO CLIMA. **Adoção do Acordo Paris**. Paris, 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2016/04/Acordo-de-Paris.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2016.

CÚPULA MUNDIAL SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. **Declaração de Johannesburg sobre desenvolvimento sustentável**. Johannesburg, 2002. Disponível em: <http://www.apambiente.pt/_zdata/Políticas/DesenvolvimentoSustentavel/2002_Declaracao_Johannesburgo.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2015.

DALEY, D. M.; GARAND, J. C. Horizontal diffusion, vertical diffusion, and internal pressure in State environmental policymaking, 1989-1998. **American Politics Research**, v. 33, p. 615-644, 2005.

DANTAS, M. K.; PACHECO, L. M.; LIBONI, L. B.; CALDANA, A. C. F. Análise dos gastos públicos com gestão ambiental no Brasil. **Revista de Gestão Social e Ambiental - RGSA**, São Paulo, v. 8, n. 3, p. 52-68, set./nov., 2014.

DAVIDSON, D. J.; FRICKEL, S. Understanding environmental governance: a critical review. **Organization & Environment**, v. 17, n. 4, p. 471-492, dec., 2004

DIAS, R.; MATOS, F. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

DUARTE, T. A possibilidade da investigação a 3: reflexões sobre triangulação (metodológica). **CIES e-WORKING PAPER** n. 60, 2009.

DUTRA, R. C. D.; OLIVEIRA, A. B.; PRADO, A. C. A. Execução orçamentária do Ministério do Meio Ambiente entre 2000 e 2005. **Revista Política Ambiental**, Belo Horizonte, set/2006.

FÉLIX, R. Sustentabilidade, o sonho possível. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 11 set. 2010. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/eleicoes/2010/desafios/sustentabilidade-o-sonho-possivel-4deks74nluh11mrzjfuraniha>>. Acesso em: 5 jun. 2016.

FIORINO, D. J. **Making environmental policy**. Los Angeles: University of California Press, 1995.

FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA. **Fundação e INPE divulgam dados do Atlas dos Remanescentes Florestais da Mata Atlântica no período de 2014 a 2015**. São Paulo, 2016.

GAGG, M. **Descentralização ou re-centralização: uma análise do processo de implementação dos comitês de bacias hidrográficas no Estado do Paraná**. 2014. 130 fls. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2014.

GELUDA, L.; YOUNG, C. E. F. Financiando o Éden: potencial econômico e limitações da compensação ambiental prevista na lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. In: **IV Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**, 2004, Curitiba. IV Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2004. v. 1. p. 641-651.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. D. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

GODOI, C.K.; MATTOS, P.L. de. Entrevista qualitativa: instrumento de pesquisa e evento dialógico. In: GODOI, C.K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; BARBOSA DA SILVA, A. (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**. São Paulo: Saraiva, 2006.

GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. In: _____. _____. São Paulo: Saraiva, 2006.

GODOY, D. F. S. **O papel da burocracia pública do setor de florestas no processo de formulação da política florestal do estado do Paraná – Brasil (1985-2013)**. 2014. 154p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2014.

GOLDBLATT, D. **Teoria social e ambiente**. Trad. Ana Maria André. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

GONÇALVES, A. Quem bancou a bancada. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 4 dez. 2010.

GONZALEZ-ACOLT, R.; MATUS-GARDEA, J. A.; GONZALEZ-GUILLEN, M. Efecto de las políticas económicas en los recursos naturales y el medio ambiente en México. **Agrociencia**, México, v. 42, n. 7, nov. 2008.

GUALDA, N. L. P.; MEDEIROS, N. H.; TRINTIN, J. G.; CAMPOS, A. C. Avaliação da Dimensão Social do Desenvolvimento Sócio-Econômico Paranaense entre 2000 e 2008. In: XVI Encontro de Economia da Região Sul, 2013, Curitiba. **Anais**. Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, Niterói, 2013.

GUIMARÃES, P. C. V.; CARNEIRO, J. M. B.; DOWELL, S. M. Gasto na gestão ambiental no estado de São Paulo um estudo preliminar. **Revista de Administração Pública**, v. 26, n. 2, p. 155-172, 1992.

GUTIERREZ, R. A.; ISUANI, F. Luces y sombras de la política ambiental argentina entre 1983 y 2013. **Revista SAAP**, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, v. 7, n. 2, nov. 2013.

HILTON, R. M.; JOYCE, P. G. Informações sobre desempenho orçamentário em perspectiva histórica e comparativa. In: PETERS, G. PIERRE, J. (Org.). **Administração Pública Coletânea**, Brasília DF, Ed. ENAP, Editora Unesp, Cap. 17, p. 379-400, 2010.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Características da população e dos domicílios: resultados do universo**. IBGE: Rio de Janeiro, 2010.

Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/caracteristicas_da_populacao_tab_brasil_zip.shtm>. Acesso em: 6 jun. 2016.

_____. **Despesas públicas por funções 1996- 1998**. IBGE: Rio de Janeiro, 2001.

_____. **Estados@**. Rio de Janeiro. Disponível em:

<<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=pr>>. Acesso em: 13 abr. 2016.

IBGE/IDS. **Indicadores de desenvolvimento sustentável – Brasil**. Estudos e pesquisas - informação geográfica. IBGE: Rio de Janeiro, 2008.

IPARDES – INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Base ambiental**. Curitiba. Disponível em:

<http://www.ipardes.gov.br/index.php?pg_conteudo=1&cod_conteudo=26>. Acesso em: 29 nov. 2015a.

_____. **Nota técnica IPARDES: dinâmica ambiental do estado do Paraná**. Curitiba, n. 13, nov. 2010.

_____. **Paraná em números**. Curitiba, 2015. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/index.php?pg_conteudo=1&cod_conteudo=1>. Acesso em: 5 nov. 2015b.

_____. **Base de dados do Estado – BDEweb**. Curitiba, 2016. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/imp/index.php>>. Acesso em: 6 jun. 2016.

KENSKI, H. C.; KENSKI, M. C. Partisanship, ideology, and constituency differences in environmental issues in the U.S House of Representatives. **Policy Studies Journal**, 1980.

KEY JR. V. O. The lack of a budgetary theory. **American Political Science Review**, v. 34, p. 137-144, dec. 1940.

KRAFT, M. E. **Environmental policy and politics**. 5 ed. New York: Pearson. Longman, 2011.

LEMONS, R. A. B.; YOUNG, C. E. F.; GELUDA, L. Orçamento público para gestão ambiental: uma análise voltada para as áreas protegidas. **Simpósio de Áreas Protegidas**, 3. Pelotas, 2005.

LESTER, J. P.; LOMBARD, E. N. The comparative analysis of State environmental policy. **Natural Resources Journal**, v. 30, p. 301-319, 1990.

LIMA, E. P. S. O neoliberalismo no Paraná: um resgate histórico. **Revista de História Regional**, Verão, p. 109-124, 2006.

LOMBARD, E. N. Determinants of State air-quality management: a comparative analysis. **American Review of Public Administration**, v. 23, n. 1, p 57-73, mar. 1993.

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A.C.; PRADO, A. Construção de instituições democráticas no Brasil contemporâneo: transparência das contas públicas. **Organizações & Sociedade**, Bahia, v. 15, n. 47, p. 107-119, out./dez. 2008.

MADEIRA, R.; TAROUCO, G. Esquerda e direita no Brasil: uma análise conceitual. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 8, n. 15, p. 171-185, 2011.

MARÉS, C. Saúde e segurança são os grandes problemas do interior do PR. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 8 jan. 2012. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/saude-e-seguranca-sao-os-grandes-problemas-no-interior-do-pr-7g6gh4ywwiuq3ube3lwq9u1ce>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

MEADOWS, D. L.; MEADOWS, D. H.; RANDERS, J.; BEHRENS III, W. **Os limites do crescimento**. New York, Universe Books, 1972. Disponível em: <http://collections.dartmouth.edu/teitexts/meadows/diplomatic/meadows_ltg-diplomatic.html>. Acesso em: 14 ago. 2015.

MILAN, P.; MARTINS, M. Impasse entre IAP e Força Verde fragiliza fiscalização ambiental. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 7 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/impasse-entre-iap-e-forca-verde-fragiliza-fiscalizacao-ambiental-7f1folj6lqtguwob3a4pvf0i6>>. Acesso em: 23 maio 2016.

MORETTI, G. N. Revogação da Lei de Auditorias Ambientais Compulsórias: retrocesso para o meio ambiente do Paraná. **Preserva Ambiental**, Curitiba, 12 fev. 2015. Disponível em: <<http://preservaambiental.com/revogacao-da-lei-de-auditorias-ambientais-compulsorias-retrocesso-para-meio-ambiente-do-parana/>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

MUNOZ GAVIRIA, G. A. Análisis de la política ambiental colombiana en la década 2000-2010. **Semest. Econ.**, Medellín, v. 14, n. 30, Dec. 2011.

NEVES, E. M. S. C. **A política ambiental e os municípios brasileiros**. 2006. 299 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

NEVES, E. M. S. C. Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 26, n.74, p. 137-150, 2012.

NEWMARK, A. J.; WITKO, C. Pollution, politics, and preferences for environmental spending in the States. **Review of Policy Research**, v. 24, n. 4, p. 291-308, 2007.

NILES, M. T; LUBELL, M. Integrative Frontiers in Environmental Policy Theory and Research. **The Policy Studies Journal**, v. 40, n. S1, p. 41-64, 2012.

OLINDA, C. Para curitibanos, corrupção é um dos maiores problemas do Paraná. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 26 jun. 2010. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/para-curitibanos-corrupcao-e-um-dos-maiores-problemas-do-parana-00tpz5ckgc1m90k42qyzd3txq>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

OLIVEIRA, L. H. H. **Democratização e institucionalização partidária: o processo político-partidário no Paraná 1979 – 1990**. Londrina: Ed. UEL, 1998.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Milênio**. Lisboa, 2000. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/declaracao_do_milenio.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2015.

_____. Divisão Estatística das Nações Unidas. **División: 03 - Gastos en protección del medio ambiente**. 2001. Disponível em: <<http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcs.asp?Cl=7&Lg=3&Co=03>>. Acesso em: 7 jun. 2016.

_____. **Transformando nosso mundo: A Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2016.

PARANÁ. Lei nº 12.726, de 26 de novembro de 1999. Institui a Política Estadual de Recursos Hídricos e adota outras providências. **Casa Civil**: Sistema Estadual de Legislação, Curitiba, 1999. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=5849&indice=1&totalRegistros=1>>. Acesso em: 01 mar. 2016.

_____. Lei nº 12.945, de 05 de setembro de 2000. Institui o Fundo Estadual do Meio Ambiente - FEMA, conforme especifica e adota outras providências. **Casa Civil**: Sistema Estadual de Legislação, Curitiba, 2000. Disponível em: <

<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=2702&indice=1&totalRegistros=1>>. Acesso em: 25 fev. 2016.

_____. Lei nº 16.369, de 29 de dezembro de 2009. Estima a receita e fixa a Despesa para o exercício financeiro de 2010. **Secretaria do Planejamento e Coordenação Geral**, Curitiba, 2009.

_____. Lei nº 18.375, de 15 de dezembro de 2014. Determinação para que os Fundos que especifica, existentes no Estado do Paraná, deixem de ter natureza especial contábil, permanecendo como fontes vinculadas de receita. **Casa Civil: Sistema Estadual de Legislação**, Curitiba, 2014. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=134533&indice=1&totalRegistros=1>>. Acesso em: 25 fev. 2016.

_____. Período republicano. **Casa Civil**, Curitiba, 2016. Disponível em: <<http://www.casacivil.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=95>>. Acesso em: 13 jun. 2016.

_____. Relatório de despesa. In: **SIAF: Sistema Integrado de Acompanhamento Financeiro**. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=68>>. Acesso em: 02 mar. 2016.

_____. Secretaria de Estado da Fazenda. **Balanco geral do Estado**. Curitiba. Disponível em: <<http://www.gestaodinheiropublico.pr.gov.br/Gestao/balanco/balanco.jsp>>. Acesso em: 17 jul. 2014.

_____. **Glossário de termos técnicos usados na contabilidade pública**. Curitiba. Disponível em: <<http://www.gestaodinheiropublico.pr.gov.br/Gestao/glossario.jsp>>. Acesso em: 2 nov. 2014.

_____. Coordenação de Orçamento e Programação. **Manual técnico de orçamento 2015**. Curitiba, 2015a. Disponível em: <<http://www.fazenda.pr.gov.br/arquivos/File/Orcamento/manuais/ManualOrcamento2015.pdf>>. Acesso em: 01 dez. 2015.

_____. Secretaria do Esporte e Turismo. **História do Paraná**. Curitiba, 2015b. Disponível em: <<http://www.turismo.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=87>>. Acesso em: 5 nov. 2015.

_____. **Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos**. Curitiba, 2016. Disponível em: <<http://www.meioambiente.pr.gov.br/>>. Acesso em: 9 jun. 2016.

_____. Instituto Ambiental do Paraná. **Plano de controle de poluição veicular - PCPV**. nov/2010. Disponível em: <http://www.iap.pr.gov.br/arquivos/File/Legislacao_ambiental/Legislacao_estadual/RESOLUCOES/res_sema_066_de_251110_pcpvpr.pdf>. Acesso em: 09 maio 2016.

_____. **Série Ecossistemas Paranaenses**. Curitiba, 2010. Disponível em: <<http://www.meioambiente.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=47>>. Acesso em: 30 nov. 2015.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **XV Projeto de parecer prévio**. Curitiba, 2003.

PATRICIO, R. C. Governança mundial do clima e política ambiental do Brasil. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 29, mar. 2011. Disponível em <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992011000100008&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 27 abr. 2015.

PERISSINOTTO, R. M.; BRAUNERT, M. B. A direita, a esquerda e a democracia: os valores políticos dos parlamentares paranaenses (1995- 2002). In: PERISSINOTTO, R. M.; CODATO, A. N.; FUKS, M.; BRAGA, S. (Org.). **Quem governa?** Um estudo das elites políticas do Paraná. 1. ed. Curitiba: Editora da UFPR, 2007.

_____. Visões de democracia nos governos Lerner e Requião ou como ainda faz sentido a distinção entre direita e esquerda. In: **Estado e democracia**: pluralidade de questões. Ponta Grossa, Editora UEPG, 2008.

POP. **Portal do Orçamento Público**. Disponível em: <[www.orcamento.org/geral/arquivos/Ciclo Orçamentário no Brasil.pdf](http://www.orcamento.org/geral/arquivos/Ciclo%20Or%20ament%20rio%20no%20Brasil.pdf)>. Acesso em: 20 maio 2015.

RABE, B. G. Racing to the top, the bottom, or the middle of the pack? In: KRAFT, M. E.; VIG N. J. **Environmental policy**: new directions for the twenty-first century. 6th ed. CQ Press, Washington, DC, p. 27–50, 2010.

RAKUE, K. N. Descrição evolutiva da movimentação de recursos financeiros do Instituto Ambiental do Paraná em meio ambiente nos municípios paranaenses, de 2002 a 2012. 2013. 96 fls. **Trabalho de Conclusão de Curso** (Graduação em Administração) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual de Londrina, Londrina. 2013.

ROSENBAUM, W. A. **Environmental politics and policy**. University of Florida: CQ Press, 2016.

RUSSEL, D.; BENSON, D. Green budgeting in an age of austerity: a transatlantic comparative perspective. **Environmental Politics**, v. 23, n. 2, p. 243-262, 2014.

SABATIER, P.; MAZMANIAN, D. D. The implementation of public policy: a framework of analysis. **Policy Studies Journal**, v. 8, n. 4, p. 538-560, jan. 1980.

SACCO, J. F.; LEDUC, E. C. An analysis of state pollution control expenditures. **Journal of the Air Pollution Control Association**, v. 19, p. 416-419, 1969.

SALVADOR, E. S. **Fundo público no Brasil**: financiamento e destino dos recursos de seguridade social (2000 a 2007). 2008. 395 p. Tese (Doutorado em Política Social) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

SALVADOR, E. Financiamento tributário da política social no pós-real. In: SALVADOR, E.; BEHRING, E.; BOSCHETTI, I.; GRANEMANN, S. (Org.). **Financerização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez Editora, 2012, p. 123-152.

SANTOS, C. S. **Introdução à gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SCARDUA, F. P.; BURSZTYN, M. A. A. Descentralização da política ambiental no Brasil. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 18, n. 1-2, p. 291-314, dec. 2003.

SINDICATO ESTADUAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS DA AGRICULTURA, MEIO AMBIENTE, FUNDEPAR E AFINS. Meio ambiente na UTI. **Jornal do SINDISEAB**, Curitiba, n. 222, p. 3, ago. 2015a. Disponível em: <http://www.sindiseab.org.br/uploads/jornal/jornal_222_web.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2016.

SINDICATO ESTADUAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS DA AGRICULTURA, MEIO AMBIENTE, FUNDEPAR E AFINS. O Sistema SEMA está parado para exigir respeito! Curitiba, 2015b.

SOF. Secretaria do Orçamento Federal. **Glossário**. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1>>. Acesso em: 20 maio 2015.

SOUZA, C. M. de. Democracia, participação social e funcionamento das instituições: situação e perspectivas da federalização do desenvolvimento. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 3, p.15-35, 1992.

STANTON, T. J.; WHITEHEAD, J. C. Special interests and comparative state policy: an analysis of environmental quality expenditures. **Eastern Economic Journal**, v. 20, n.4, p. 441-452, 1994.

STEINER, A. O uso de estudos de caso em pesquisas sobre política ambiental: vantagens e limitações. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 19, n. 38, p. 141-158, fev. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010444782011000100009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 11 nov. 2015.

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

_____. _____. Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos: análise de um expert survey. **Civitas**, v. 15, n. 1, p. e24-e39, 2015.

_____. _____. Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 45, p. 149-165, 2013.

TSEBELIS, G.; CHANG, E.C. Veto players and the structure of budgets in advanced industrialized countries. **European Journal of Political Research**, v. 43, n. 3, p. 449-476, 2004.

TEIXEIRA, M. G. C.; AZEVEDO, L. P. Política ambiental: uma abordagem analítica do desenho político-institucional para a sua instrumentalização na gestão ambiental empresarial no Brasil. **Revista de Gestão Social e Ambiental**, v. 3, n. 3, art. 9, p. 137-154, 2009.

TRIDAPALLI, J. P.; BORINELLI, B.; CAMPOS, M. F. S. S.; CASTRO, C. Análise dos gastos ambientais no setor público brasileiro: características e propostas alternativas. **Revista de Gestão Social e Ambiental - RGSA**, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 80-95, mai./ago. 2011.

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

VIGNA, E. Sobrevivência da velha Bancada Ruralista é de 51,2%. **Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc**, Brasília, 8 out. 2010.

YOUNG, C. E. F. Instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável: o caso brasileiro. In: PARREIRA, C.; ALIMONDA, H. (Org.). **As instituições financeiras públicas e o meio ambiente no Brasil e na América Latina**. Brasília: FLACSO - Brasil, p. 221-242, 2006.

_____.; RONCISVALLE, C. A. **Expenditures, investment and financing for sustainable development in Brazil**. Santiago: CEPAL, 2002.

WILKINSON, D.; BENSON, D.; JORDAN, A. Green budgeting. In: JORDAN, A. J.; LENSCHOW, A. (Org.). **Innovation in environmental policy?** Integrating the Environment for Sustainability. Cheltenham: Edward Elgar, 2008. p. 70-92.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Roteiro entrevistas exploratórias

- Nome do entrevistado
- Formação
- Cargo no setor ambiental
- Tempo de atuação no setor
- Quantidade de atribuições do setor ao longo dos anos
- Carências do setor
- Desde quando
- Atividades afetadas
- Consequências
- Setor ambiental em relação a outros setores
- Recursos destinados ao meio ambiente

APÊNDICE B – Carta de apresentação



CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO

CARTA DE APRESENTAÇÃO

Apresento Jessica Eloísa de Oliveira, número de matrícula 201412900197, integrante do projeto Gastos Públicos em Meio Ambiente no Brasil: uma análise do comportamento de Estados e Municípios na década de 2000 com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Estadual de Londrina. Ela desenvolve uma investigação, como projeto de dissertação de mestrado, sobre os gastos públicos em meio ambiente no Estado do Paraná. Nesse sentido, solicito que, na medida do possível e no prazo mais apropriado, sejam fornecidos os dados requeridos para desenvolver a presente pesquisa.

Desde já renovo o agradecimento ao empenho dessa instituição para a realização de mais uma pesquisa que pretende contribuir para o maior conhecimento e aperfeiçoamento da gestão de políticas públicas ambientais no Estado do Paraná.

Londrina, 02 março de 2016.

Atenciosamente,

Prof. Dr. Benilson Borinelli

Orientador e Coordenador do Projeto Gastos Públicos em Meio Ambiente no Brasil: uma análise do comportamento de Estados e Municípios na década de 2000 com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

APÊNDICE C – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Gasto ambiental no Paraná: um estudo sobre os critérios de decisão

Prezado(a) Senhor(a):

Gostaríamos de convidá-lo(a) para participar da pesquisa: Gasto ambiental no Paraná: um estudo sobre os critérios de decisão, a ser realizada em Londrina. O objetivo da pesquisa é analisar os critérios de decisão na alocação dos gastos em meio ambiente no estado do Paraná. Sua participação é muito importante e ela se daria na forma de entrevista.

Esclarecemos que sua participação é totalmente voluntária, podendo o(a) senhor(a) recusar-se a participar, ou mesmo desistir a qualquer momento, sem que isto acarrete qualquer ônus ou prejuízo à sua pessoa. Esclarecemos, também, que suas informações serão utilizadas somente para esta e futuras pesquisas e serão tratadas com o mais absoluto sigilo e confidencialidade, de modo a preservar a sua identidade.

Esclarecemos ainda, que o(a) senhor(a) não pagará e nem será remunerado(a) por sua participação. Garantimos, no entanto, que todas as despesas decorrentes da pesquisa serão ressarcidas, quando devidas e decorrentes especificamente de sua participação.

Os benefícios esperados são contribuir para o maior conhecimento e aperfeiçoamento da gestão de políticas públicas ambientais no Estado do Paraná.

Quanto aos riscos, não há a existência de riscos físicos. Entretanto o(a) senhor(a) poderá sentir desconforto ao compartilhar informações, ou em alguns tópicos pode se sentir incômodo em falar.

Caso o(a) senhor(a) tenha dúvidas ou necessite de maiores esclarecimentos poderá contatar Jessica Eloísa de Oliveira do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual de Londrina, no Campus Universitário, telefone (43) 9652-0014, e-mail: jessicaeloisa1@gmail.com, ou procurar o Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos da Universidade Estadual de Londrina, situado junto ao LABESC – Laboratório Escola, no Campus Universitário, telefone 3371-5455, e-mail: cep268@uel.br.

Este termo deverá ser preenchido em duas vias de igual teor, sendo uma delas devidamente preenchida, assinada e entregue ao(à) senhor(a).

Londrina, ____ de março de 2016.

Pesquisadora Responsável

RG: 10.747.416-1

_____, tendo sido devidamente esclarecido sobre os procedimentos da pesquisa, concordo em participar **voluntariamente** da pesquisa descrita acima.

Assinatura (ou impressão dactiloscópica): _____

Data: _____

APÊNDICE D – Roteiro das entrevistas semiabertas realizadas em 2016

Questão problema e objetivo geral	
<p>- Quais são os principais critérios de decisão e como eles influenciam a alocação dos gastos em meio ambiente no estado do Paraná?</p> <p>- Analisar os critérios de decisão na alocação dos gastos em meio ambiente no estado do Paraná.</p>	
Questões/Objetivos	Questões
Gerais	1) O(a) Sr(a). poderia falar brevemente sobre sua relação com as questões ambientais, formação e cargos que ocupou relacionados ao setor ambiental paranaense?
a) Descrever a evolução da política e do gasto público em meio ambiente no estado do Paraná;	2) Como o(a) Sr(a). descreveria a evolução da política ambiental no estado do Paraná? Essa evolução teria fases que podem ser destacadas? 3) Como o(a) Sr(a). avalia o montante de recursos que são destinados à área ambiental no Paraná na última década? Vem sendo suficientes? Se não, por quê? 4) Quais são as áreas e programas que carecem de mais recursos? 5) O(a) Sr(a). acha que o uso de fundos, como o FEMA, pode ser uma alternativa para financiar a política ambiental?
b) Descrever o ciclo orçamentário e os principais atores que participam do processo de decisão do gasto ambiental público paranaense	6) Como é definido o orçamento para o meio ambiente no estado? 7) Quem tem mais influência para definir o montante alocado no meio ambiente (legislativo ou executivo)?
c) Identificar os critérios de decisão na alocação dos gastos em meio ambiente no Paraná	8) Em sua opinião, quais são os critérios mais importantes na hora de definir o orçamento para o setor ambiental?
d) Analisar a influência de partidarismo, ideologia e preferências do público na decisão de alocação do gasto ambiental no estado do Paraná	<p>PARTIDARISMO</p> <p>9) Em um contexto geral, como o(a) Sr.(a) acha que a composição partidária do Poder Legislativo e do Executivo pode influenciar na definição dos valores destinados ao setor ambiental? Isso é fator relevante? 10) Tomando o caso do Estado do Paraná na última década, como o(a) Sr(a). acredita que a composição partidária tem influenciado o orçamento para o setor ambiental? Como isso tem acontecido, ou não? 11) O Sr(a). percebe que no Paraná há predominância de partidos de direita, o Sr(a). acha que esse fator pode ser um empecilho para o setor ambiental?</p> <p>IDEOLOGIA</p> <p>12) No Paraná a alternância entre os dois grupos políticos (PMDB e PSDB) influencia na política e na alocação de recursos para o meio ambiente? Como? 13) Quais as principais diferenças entre esses grupos políticos na forma de conduzir a política ambiental? 14) O(a) Sr(a). considera que na base de governo e nos partidos de apoio existe um consenso sobre o que se espera da política ambiental ou há um distanciamento das visões sobre o tema? Quais seriam essas principais visões? Como isso afeta na definição do orçamento para a área?</p>

	<p>PREFERÊNCIAS DO PÚBLICO</p> <p>15) Qual é, na sua opinião, o papel da opinião pública na definição do orçamento na área ambiental?</p> <p>16) Na sua opinião, a sociedade prioriza mais outras áreas de governo?</p> <p>17) O(a) Sr(a). acredita que a falta de uma pressão da opinião pública e da mídia se reflete no gasto ambiental?</p> <p>18) O(a) Sr(a). considera que a sociedade não gostaria de aumentar os recursos destinados para a área ambiental, porque eles entendem que isso poderia retrainir o crescimento econômico?</p>
	<p>19) Nas entrevistas anteriores e textos da literatura foi dito que a questão ambiental não é uma prioridade. O(a) Sr(a). acredita que, considerando a realidade do Paraná, as políticas ambientais ainda podem ser percebidas como um obstáculos para outras políticas, como as políticas econômicas e sociais?</p>

	CONSERVAÇÃO E PROTEÇÃO DA BIODIVERSIDADE NO PARANÁ / GEF - IAP	-	1,85	0,04	1,39	0,89	-	-	-	-	-	-	-
	CONSERVAÇÃO E PROTEÇÃO DA BIODIVERSIDADE NO PARANÁ / GEF - IAP	-	-	2,34	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	EXECUÇÃO DAS AÇÕES DO PROGRAMA BACIA AZUL - IAP	-	1,77	0,02	1,40	-	-	-	-	-	-	-	-
	EXECUÇÃO DAS AÇÕES DO PROGRAMA BACIA AZUL - IAP	-	-	1,13	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	CONSERVAÇÃO E PROTEÇÃO DA BIODIVERSIDADE NO PARANÁ / GEF – CODAPAR	-	-	4,15	1,58	1,44	-	-	-	-	-	-	-
	GERENCIAMENTO DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA SUDERHSA	-	-	0,18	20,37	19,34	-	-	-	-	-	-	-
	GERENCIAMENTO DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA SUDERHSA	-	-	15,31	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	ADMINISTRAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENERGIA ELÉTRICA, ÁGUA E ESGOTO, TELEFONIA E INFORMÁTICA - SUDERHSA	-	-	0,47	0,42	0,45	-	-	-	-	-	-	-
	AÇÕES DE MEDIDAS COMPENSATÓRIAS - IAP	-	-	-	-	0,02	-	-	-	-	-	-	-
	AÇÕES DO PROGRAMA BACIA AZUL - IAP	-	-	-	-	0,89	-	-	-	-	-	-	-
PRESERVAÇÃO AMBIENTAL E GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS	CONSERVAÇÃO E PROTEÇÃO DA BIODIVERSIDADE NO PARANÁ/GEF-EMATER	-	-	-	-	-	1,02	0,03	-	-	-	-	-
	CONSERVAÇÃO E PROTEÇÃO DA BIODIVERSIDADE NO PARANÁ/GEF-IAP	-	-	-	-	-	1,10	0,40	-	-	-	-	-

		CONSERVAÇÃO E PROTEÇÃO DA BIODIVERSIDADE NO PARANÁ/GEF-CODAPAR	-	-	-	-	-	1,92	-	-	-	-	-	-
		GERENCIAMENTO DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA SUDERHSA	-	-	-	-	-	17,08	18,49	-	-	-	-	-
		PROTEÇÃO, CONSERVAÇÃO FLORESTAL E ANÁLISES AMBIENTAIS - IAP	-	-	-	-	-	1,77	-	-	-	-	-	-
		ADMINISTRAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENERGIA ELÉTRICA, ÁGUA E ESGOTO, TELEFONIA E INFORMÁTICA - SUDERHSA	-	-	-	-	-	0,35	0,35	-	-	-	-	-
		AÇÕES DE MEDIDAS COMPENSATÓRIAS - IAP	-	-	-	-	-	-	1,52	12,74	10,90	-	-	-
		EXECUÇÃO DAS AÇÕES NA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL - ILHA DO MEL	-	-	-	-	-	-	0,29	0,17	0,10	-	-	-
		GERENCIAMENTO DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO INSTITUTO DAS ÁGUAS DO PARANÁ	-	-	-	-	-	-	-	18,99	23,10	-	-	-
		GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS E SANEAMENTO AMBIENTAL	-	-	-	-	-	-	-	20,16	31,09	-	-	-
		ADMINISTR. DE SERV. DE ENERG. ELÉTR., ÁGUA E ESG., TELEF., INFORMÁT. E TRANSM. DADOS - INST. DAS ÁGUAS DO PARANÁ	-	-	-	-	-	-	-	0,24	0,49	-	-	-
CONTROLE AMBIENTAL	PARANÁ SUSTENTÁVEL	MODERNIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO, OUTORGA, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO DO MEIO AMBIENTE- IAP- BIRD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,53	0,40	-

	MODERNIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO, OUTORGA, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO DO MEIO AMBIENTE - INST. ÁGUAS PR - BIRD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,09	0,62	-
	GESTÃO DA CONSERVAÇÃO E RECUPERAÇÃO DO MEIO AMBIENTE - FEMA/IAP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7,95	5,27	14,80
	GESTÃO DE RISCOS NATURAIS E ANTRÓPICOS - AGUASPARANA - BIRD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,15	-
GESTÃO ADMINISTRATIVA	GESTÃO ADMINISTRATIVA - IAP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	74,22	78,78	79,63
GESTÃO DE SERVIÇOS	GESTÃO DE SERVIÇOS - IAP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,09	2,01	2,15
PARANÁ MAIS SAÚDE	GARANTIA DE SAÚDE DA POPULAÇÃO COM AÇÕES	11,67	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MEIO AMBIENTE	ADMINISTRAÇÃO E EXECUÇÃO DAS AÇÕES DO FEMA	-	36,62	0,44	27,64	12,73	-	-	-	-	-	-	-
	ADMINISTRAÇÃO E EXECUÇÃO DAS AÇÕES DO FEMA	-	-	0,71	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	ADMINISTRAÇÃO E EXECUÇÃO DAS AÇÕES DO FEMA	-	-	1,94	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	ADMINISTRAÇÃO E EXECUÇÃO DAS AÇÕES DO FEMA	-	-	0,58	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	ADMINISTRAÇÃO E EXECUÇÃO DAS AÇÕES DO FEMA	-	-	0,32	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	ADMINISTRAÇÃO E EXECUÇÃO DAS AÇÕES DO FEMA	-	-	14,76	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	ADMINISTRAÇÃO E EXECUÇÃO DAS AÇÕES DO FEMA	-	-	14,76	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	AÇÕES DO PROGRAMA MUNICÍPIO VERDE - IAP	-	4,20	0,77	11,14	4,30	-	-	-	-	-	-	-

		EXECUÇÃO DAS AÇÕES PROGRAMÁTICAS DO IAP	-	-	-	-	-	-	6,89	3,16	6,05	-	-	-
RECURSOS HÍDRICOS	PARANÁ SUSTENTÁVEL	GESTÃO DE ÁGUA E SOLO RURAL EM MICROBACIAS - INSTITUTO DAS ÁGUAS PARANÁ - BIRD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	23,37	17,61	0,86
		IMPLANTAÇÃO DE PLANOS DE BACIAS - FRHI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,39	0,87	5,98
		PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO AMBIENTALMENTE SUSTENTÁVEL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5,73	-	-
	PRESERVAÇÃO AMBIENTAL E GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS													
		OPERACIONALIZAÇÃO DO FUNDO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS - FRHI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,53	-	-
RECUPERAÇÃO DE ÁREAS DEGRADADAS	PARANÁ AMBIENTAL	PRÓ SANEAMENTO - SUDERHSA	6,25	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		EXECUÇÃO DAS AÇÕES DO PARANÁ AMBIENTAL - SUDERHSA	16,29	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	MEIO AMBIENTE	PRÓ-SANEAMENTO - SUDERHSA	-	6,42	2,46	1,05	-	-	-	-	-	-	-	-
		RECUPERAÇÃO AMBIENTAL DE VARZEAS	-	0,10	1,30	2,27	0,02	-	-	-	-	-	-	-
	PRESERVAÇÃO AMBIENTAL E GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS													
		RECUPERAÇÃO AMBIENTAL DE VARZEAS	-	-	-	-	-	-	2,68	-	-	-	-	-

APÊNDICE F – Divisão dos Deputados Estaduais, Deputados Federais e Senadores do Paraná por partido e espectro político, eleições de 2002, 2006 e 2010

Eleição	Espectro político	Extrema Esquerda				Esquerda	Centro-Esquerda				Centro				Centro-Direita										Direita			
		PSTU	PCB	PCO	PSOL	PCdoB	PDT	PT	PSB	PV	PMDB	PMN	PPS	PHS	PTB	PSDB	PTC	PSC	PRP	PTdoB	PRTB	PSDC	PTN	PSL	PRB	PL/PR	PFL/DEM	PPB/PP
2002	Senador	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Dep.Federal	-	-	-	-	-	1	6	-	-	6	-	2	-	3	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2	4
	Dep.Estadual	-	-	-	-	-	6	9	3	-	8	-	3	-	3	5	-	1	1	-	-	-	-	2	-	2	7	4
2006	Senador	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Dep.Federal	-	-	-	-	-	1	4	-	-	8	-	2	-	1	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	5	3
	Dep.Estadual	-	-	-	-	-	3	6	2	1	17	1	3	-	2	7	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	6	4
2010	Senador	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Dep.Federal	-	-	-	-	-	-	5	1	1	6	-	3	-	1	3	4	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2	3
	Dep.Estadual	-	-	-	-	-	4	6	3	2	13	1	3	-	1	9	-	3	-	-	-	-	-	1	1	-	6	1
Total por partido		-	-	-	-	-	16	38	9	4	59	2	16	-	11	34	4	4	1	-	-	-	-	3	2	7	28	19
Total por espectro político		0				0	67				77				66										47			
						67					77				113													