



---

# Política Ambiental como Antiprioridad: Un Análisis Político de los Gastos Ambientales en el Estado de Paraná

*Política Ambiental como Antiprioridade:  
Uma Análise Política dos Gastos Ambientais no Estado do Paraná*

*Environmental Policy as Antipriority:  
A Political Analysis of Environment Spending at State of Paraná*

Jessica Eloísa Oliveira<sup>1</sup>   
Benilson Borinelli<sup>2</sup> 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n2.52916

Recibido en: 31/05/2020  
Aprobado en: 29/06/2020

**Resumo:** Neste trabalho analisamos a influência de fatores políticos na alocação dos gastos em meio ambiente no orçamento público do estado do Paraná, no período de 2003 a 2014. Realizamos uma pesquisa qualitativa, de caráter exploratório-descritivo a partir das categorias que Russel e Benson (2014) utilizam para analisar o orçamento verde: partidarismo, ideologia e preferências do público. Os dados foram coletados em documentos oficiais e entrevistas com atores que participaram do processo orçamentário do gasto ambiental no estado. Os achados mostram que a configuração dos fatores políticos analisados tendem a influenciar negativamente no processo de alocação de recursos para a área ambiental, dado que o predomínio de partidos e ideologias desenvolvimentistas, a pouca importância dada pelo eleitorado à pauta ambiental, bem como a expressiva representação do setor agrícola na economia e na política do estado, com sua influência no processo eleitoral, apontam para a baixa prioridade, e até mesmo uma antiprioridade, da área ambiental.

**Palavras-chave:** Política Ambiental; Gasto Ambiental; Orçamento Verde; Fatores Políticos; Meio Ambiente.

---

<sup>1</sup> Universidade de Brasília (UnB) – E-mail: [jessicaeloisa1@gmail.com](mailto:jessicaeloisa1@gmail.com).

<sup>2</sup> Universidade Estadual de Londrina (UEL) – E-mail: [bborinelli@hotmail.com](mailto:bborinelli@hotmail.com).

**Resumen:** En este trabajo analizamos la influencia de los factores políticos en la asignación de gastos en medio ambiente en el presupuesto público del estado de Paraná, en el periodo de 2003 a 2014. Se realizó una investigación cualitativa, de carácter exploratorio-descriptivo a partir de las categorías que Russel y Benson (2014) utilizan para analizar el presupuesto verde: partidismo, ideología y preferencias del público. Los datos fueron tomados de documentos oficiales y entrevistas con actores que participaron del proceso presupuestario del gasto ambiental en el estado. Los hallazgos muestran que la configuración de los factores políticos analizados tienden a influenciar negativamente en el proceso presupuestario de recursos para el área ambiental, dado que el predominio de los partidos e ideologías desarrollistas, la poca importancia dada por el electorado a la pauta ambiental, como la expresiva representación del sector agrícola en la economía y en la política del estado, con su influencia en el proceso electoral, apuntan para la baja prioridad, e incluso una antiprioridad, del área ambiental.

**Palabras clave:** Política Ambiental, Gasto Ambiental, Presupuesto Verde, Factores Políticos, Medio Ambiente.

**Abstract:** In this paper, we analyze the influence of political factors on the allocation of spending on the environment in the public budgeting of the state of Paraná from 2003 to 2014. We conducted a qualitative, exploratory-descriptive research based on the categories that Russel and Benson (2014) use to analyze the green budgeting: partisanship, ideology and public preferences. The data were collected in official documents and interviews with actors who participated in the process of environmental spending in the state. The findings show that the configuration of the analyzed political factors tend to negatively influence the process of allocating resources to the environmental area, given the predominance of developmentalist parties and ideologies, the little importance given by the electorate to the environmental agenda, as well as the expressive representation of the agricultural sector in the economy and state policy, with its influence on the electoral process, point to the low priority, and even an anti-priority, of the environmental area.

**Keywords:** Environmental Policy, Environmental Spending, Green Budgeting, Political Factors, Environment.

## **1. Introducción**

Desde la década de 1990, varios países y organizaciones han realizado esfuerzos para medir y monitorear los gastos ambientales en el sector público (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2015). En general, se ha intentado verificar cómo los factores económicos, políticos, demográficos y aquellos relacionados a la gravedad de los problemas ambientales influyen los gastos públicos en medio ambiente y hasta qué punto estos gastos reflejan los esfuerzos de los gobiernos para resolver los problemas ambientales. Los gastos y las decisiones presupuestarias pueden

contribuir para el análisis del proceso político en torno de los acuerdos que envuelven la asignación de recursos públicos en el sector ambiental. El análisis de los gastos puede indicar el origen, las prioridades dentro del campo específico y en relación a otras áreas, la continuidad de programas y acciones, el proceso político, las estrategias organizacionales de captación de recursos y de financiamiento de las agencias ambientales. (Borinelli, Tridapalli, Campos & Castro, 2011; Newmark & Witko, 2007).

En Brasil, pocos estudios han trabajado con gastos ambientales (Borinelli et al., 2011; Oliveira, 2016). En la literatura internacional el análisis de los gastos públicos ambientales es más recurrente, pero, en su mayoría, los estudios implican análisis cuantitativos comparativos (Bacot & Dawes, 1997; Daley & Garand, 2005; Lombard, 1993). Por medio de métodos cuantitativos, se busca verificar la relación entre la mayor o menor inversión ambiental de acuerdo con algunas variables (riqueza, gravedad de los problemas, capacidad administrativa, etc.) Considerando que el proceso presupuestario se caracteriza por la fuerte incidencia de aspectos políticos en contextos específicos, el análisis en profundidad cualitativa, puede generar importantes contribuciones para una mejor comprensión de los gastos ambientales. El gasto realizado en el área ambiental es fruto de luchas políticas entre múltiples actores en contextos específicos, cuando interesa la escasez de recursos del fondo público, la naturaleza de las políticas en cuestión y los intereses políticos y económicos dominantes.

En este artículo analizamos la influencia de factores políticos en la asignación de los gastos en medio ambiente en el presupuesto público del estado de Paraná, en el periodo de 2003 a 2014. En ese lapso sucedió una importante alternancia ideológica en el control del Ejecutivo estatal, la sustitución de Roberto Requião (2003-2010) del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB/MDB), intervencionista y de posiciones más cercanas de centroizquierda, por Alberto Richa (2011-2014) del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), de centroderecha y neoliberal. Para captar los probables cambios en el presupuesto derivado de esa alternancia y de otros factores, realizamos una investigación cualitativa, de carácter exploratorio y descriptivo, adoptando las categorías propuestas por Russell y Benson (2014) para el estudio del presupuesto verde: partidarismo, ideología y preferencias del público.

El estado de Paraná está ubicado en la región sur de Brasil, es una de las economías más grandes del país y uno de los principales representantes de los agronegocios. El estado fue un punto de referencia nacional en política ambiental en las

décadas de 1980 y 1990, pero desde entonces ha enfrentado, a pesar de diferentes gobiernos, varios problemas para satisfacer las demandas presupuestarias, en particular, para reemplazar a su personal técnico de servidores (Oliveira, 2016).

El análisis de los factores políticos que se consideran en el proceso de decisión del gasto público estatal en medio ambiente puede aportar importantes contribuciones teóricas y metodológicas, dada la relativa ausencia de estudios sistemáticos sobre el tema. El trabajo ofrece una contribución particular al proponer una evaluación cualitativa del proceso presupuestario, un proceso que generalmente se analiza mediante enfoques cuantitativos. Tomados como críticos en la formulación e implementación del presupuesto, los factores políticos pueden capturarse y entenderse mejor en estudios contextualizados e intensivos. De esta manera, este trabajo puede contribuir a una mayor comprensión y conocimiento de la política ambiental estatal en Brasil, apoyando nuevos estudios empíricos y teóricos, particularmente para aquellos que buscan comprender y resaltar los factores más importantes relacionados con la definición de los gastos públicos estatales.

El artículo está dividido en cinco secciones. La sección dos abarca el marco teórico. La sección tres presenta los procedimientos metodológicos. En la sección cuatro se encuentran los resultados de la investigación, primero haciendo referencia a la evolución de la política y el gasto ambiental en Paraná, luego se presentan los resultados y la discusión de cada una de las categorías analizadas. Las consideraciones finales están en la última sección.

## **2. Marco Teórico**

En un sentido normativo, la política ambiental puede entenderse como el conjunto de normas legales, organizaciones e instrumentos administrativos movilizadas por el Estado y la sociedad para gestionar el uso y acceso a los recursos naturales, especies y servicios ambientales, con el objetivo de promover y mantener estándares aceptables de calidad ambiental en un territorio determinado. Por lo tanto, las políticas ambientales generalmente se ocupan de una amplia variedad de temas y problemas presentes en casi todas las actividades humanas, y se describen repetidamente como altamente complejas, inciertas y de carácter difuso debido al alto grado de conflictos (Borinelli, 2011). La mayoría de las veces, estos conflictos generan y son generados por la operación de sistemas regulatorios que previenen o exigen altos costos para actividades económicas

públicas y privadas, nuevas y tradicionales, para abordar problemas como la contaminación, la deforestación, la protección de los biomas, extinción de especies, pérdida de biodiversidad y cambio climático. De esta manera, la política ambiental representa no solo un sistema regulatorio, un aparato administrativo, un cuerpo de ideas y conocimientos especializados, sino también un espacio para impugnar, decidir, acordar y confrontar intereses estatales y no estatales, ambientales y antiambientales (Duit, Feindt & Meadowcroft, 2016).

La institucionalización de la política ambiental en los países occidentales, que comenzó a fines de la década de 1960, incluyó la creación de un conjunto de leyes, presupuestos, burocracias y contingentes de técnicos especializados y distribuidos en las ramas Ejecutiva, Legislativa y Judicial. Desde la década de 1980, el carácter centralizador de la primera fase de la política ambiental ha sido objeto de una serie de reformas, inspiradas por la crisis del Estado, el surgimiento de tesis neoliberales y la democratización, con el objetivo de descentralizar estas políticas a las fuerzas del mercado, para instancias de poder local y para organizaciones de la sociedad civil. Este movimiento, que ha sido descrito por los fenómenos de desregulación y re-regulación, en general, ha estado apuntando a una retracción y modificación del papel de las políticas ambientales estatales, sin eliminar el carácter conflictivo del tema y, a su vez, identificar el Estado como espacio de contestación y objeto de influencia entre fuerzas favorables y contrarias a un mayor control ambiental (Borinelli, 2011; Gallassi, 2018; Neves, 2006).

La implementación de políticas ambientales implica la asignación de recursos presupuestarios en actividades tales como licencias e inspección, monitoreo de la calidad ambiental, la creación y mantenimiento de unidades de conservación, la contratación de un personal técnico especializado y otros gastos de costos para promover derechos y atribuciones establecidos legalmente y en toda extensión territorial del estado. La disponibilidad de recursos presupuestarios no garantiza la efectividad de las políticas públicas, pero es una condición indispensable para mantener, por ejemplo, personal técnico cuantitativo y cualitativamente adecuado y sistemas de monitoreo e inspección ambiental (Kraft, 2011). El presupuesto público es un acto de naturaleza política (Calmon, 2006) y, como tal, refleja los intereses políticos del gobierno. El proceso presupuestario es un campo de disputas políticas, varias áreas luchan por los recursos limitados disponibles. Por lo tanto, corresponde a los tomadores de decisiones gestionar los

múltiples actores e intereses estatales en el presupuesto público, las áreas que se priorizarán, aquellas con baja prioridad e incluso las prioridades antigubernamentales.

Los gastos ambientales se pueden definir como "aquellos inherentes a las funciones constitucionales del Estado relacionadas con la preservación y recuperación ambiental y la garantía de los derechos ambientales" (Borinelli et al., 2011, p. 101). En Brasil, el análisis de los gastos ambientales fue facilitado por los cambios introducidos por la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) y en la presentación de la contabilidad pública a finales de la década de 1990, en la que se destaca la creación de una rúbrica específica para el medio ambiente (función Gestión ambiental, código 18) y estandarización, transparencia y sistemática en la demostración del gasto ambiental en la Unión, los estados y los municipios. Estos cambios abrieron nuevas posibilidades para monitorear y evaluar las políticas e instituciones ambientales.

En vista de la necesidad, en todas las esferas (local, estatal, regional, nacional y mundial), de invertir en políticas ambientales, estudios internacionales (Bacot y Dawes, 1997; Daley y Garand, 2005; Lombard, 1993; Newmark y Witko, 2007) y nacionales (Borinelli et al., 2011; Guandalini, 2016; Oliveira, 2016; Silva, Juras & Souza, 2013) han concentrado sus esfuerzos para verificar cómo los factores económicos, sociales, políticos, ambientales y estructurales influyen en el gasto público en medio ambiente y la medida en que estos gastos reflejan el compromiso de los administradores públicos para promover una política ambiental efectiva. Estas encuestas varían entre trabajos cuantitativos, cualitativos y mixtos.

El estudio cualitativo realizado por Russel y Benson (2014) consideró la influencia de los factores políticos (partidismo, ideología y preferencias públicas) en la política ambiental a través del presupuesto (presupuesto verde). Inicialmente, los autores encuestaron la literatura presupuestaria para identificar argumentos clave, incluida la noción de que las políticas a nivel macro interfieren con la composición del presupuesto. Esta encuesta se utilizó para desarrollar un marco analítico para explicar las prácticas presupuestarias (Cuadro 1). Los autores utilizaron el modelo para examinar el presupuesto ecológico en dos de las principales economías industrializadas: los Estados Unidos y el Reino Unido. Los principales resultados del estudio fueron, en primer lugar, partidismo, cuando se ve históricamente, no siempre sigue patrones predecibles de izquierda a derecha. Segundo, los *veto players* eran importantes, especialmente en el sistema federal de los Estados Unidos, para establecer la agenda del presupuesto verde.

Finalmente, la aplicación de la categoría de preferencias electorales en el análisis de casos (Estados Unidos y Reino Unido) fue problemática.

**Cuadro 1:** Un cuadro analítico-teórico para explicar el presupuesto verde

Teoría	Actores-clave	Análisis racional del presupuesto verde
Política partidaria	Partidos políticos	Preferencias partidarias
<i>Veto players</i>	Actores con poder de veto	Distancia ideológica Alternancia ideológica
Preferencia electoral	Público, gobierno	Demandas públicas

**Fuente:** Russel e Benson (2014).

Con respecto a la composición del presupuesto verde, Russel y Benson (2014, p. 247, nuestra traducción) sostienen que son posibles dos previsiones sobre la influencia del partidismo. La primera es que "la [...] alineación del partido político con el gobierno influye en la asignación de recursos fiscales al sector ambiental, aunque [...] puede no reflejar una relación binaria izquierda-derecha". La segunda previsión es que la forma en que se asigna la cantidad a los programas ambientales también puede reflejar las preferencias de las partes.

Los autores también analizan la influencia de la ideología en el presupuesto verde basado en el modelo de *veto players* de Tsebelis y Chang (2004). Los *veto players* son agentes, institucionales o partidistas, que pueden vetar la adopción de una política, por lo que es necesario un acuerdo entre ellos para un cambio en el statu quo. Los *veto players* se dividen en dos grupos: partisanos, partidos políticos que están en la coalición gubernamental en el poder, y actores políticos institucionales cuyo poder de veto formal está legalmente especificado por la Constitución. Según la teoría de los *veto players*, los cambios deliberados en la estructura de los presupuestos, cuando el gobierno actual quiere aumentar o disminuir los gastos presupuestarios y pasar un porcentaje mayor o menor a alguna área, dependen de la composición de los gobiernos (distancia ideológica) y la diferencia de posición ideológica entre el gobierno anterior y el actual (alternancia ideológica). Cuanto más diversificada ideológicamente es la coalición gubernamental (mayor distancia ideológica entre los partidos), menos cambio ocurre en la estructura de los presupuestos. Además, cuanto mayor es la alternancia, más significativo es el cambio en la estructura del presupuesto (Tsebelis & Chang, 2004).

Finalmente, Russel y Benson (2014) sostienen que las preferencias públicas o las preferencias electorales dan forma a las políticas. Por lo general, los funcionarios del gobierno eligen temas con un alto grado de homogeneidad en la opinión pública, como la economía. Las cuestiones ambientales, hasta entonces, se descuidan, ya que pueden ejercer presión sobre las prioridades económicas y laborales. Es importante saber si el aumento de la participación ciudadana en la gestión ambiental favorecerá u obstaculizará esta política.

Los partidos políticos "sirven [...] como mediadores entre la sociedad y el Estado, ya que organizan los términos de la competencia electoral" (Barros, 2015, p. 694). Estas instituciones tienen tres funciones básicas: 1) simplificar la elección de los votantes, 2) ayudar a reclutar líderes y 3) participar en la creación de mayorías mediante la organización del gobierno y la oposición (Barros, 2015). Uno de los sistemas de clasificación de los partidos políticos que se usa constantemente adopta como criterio su inclinación ideológica en el espectro político de izquierda a derecha. En Europa, desde la Revolución Francesa, la izquierda se ha asociado con el liberalismo y la derecha con el conservadurismo. Desde entonces, con eventos y desarrollos históricos, las categorías (izquierda y derecha) han incorporado nuevos contenidos y desplazado el posicionamiento de otros (Tarouco & Madeira, 2015).

En Brasil, la gran cantidad de partidos políticos registrados en el Tribunal Superior Electoral - TSE se considera constantemente un problema en el sistema político brasileño debido a la alta fragmentación del sistema de partidos, la heterogeneidad de las coaliciones y el personalismo en la elección electoral. Por lo tanto, existe la sensación en Brasil de que los partidos políticos no tienen una posición ideológica definida. Tarouco y Madeira (2013), sin embargo, afirman que este diagnóstico no está de acuerdo con la gran similitud en el posicionamiento político de los partidos que se encuentran en las diversas clasificaciones de la literatura. Por lo tanto, según los autores, es posible identificar coherencia en el posicionamiento de cada partido en el espectro político. Utilizaremos en nuestra investigación la clasificación de los partidos brasileños por Tarouco y Madeira (2015), que define las siguientes posiciones ideológicas de los partidos: extrema derecha, derecha, centroderecha, centroizquierda, izquierda, extrema izquierda.

La Conferencia Río-92 contribuyó a la incorporación de la agenda ambiental por varios partidos políticos, principalmente por los partidos de izquierda o de orientación socialista. Sin embargo, como la agenda ambiental brasileña está directamente



relacionada con la aparición de problemas ambientales y con la evolución de una agenda ecológica internacional, su inserción en los programas de partidos fue difusa (Barros, 2015). Para analizar cómo los partidos políticos brasileños incluyen temas de la agenda ambiental en sus programas de partidos, Barros (2015) clasificó la inserción de temas ambientales en el contenido ofrecido por los partidos en sus sitios web en cuatro áreas principales: (1) desarrollo con sostenibilidad económica; (2) preservación y conservación; (3) críticas al sistema capitalista y la sostenibilidad ecológica; y (4) ecología política, cultura urbana y ciudadanía ecológica. De los 32 partidos que integraron el estudio, dos, Solidaridad y el Partido Republicano de Orden Social (PROS), no fueron clasificados por Barros (2015) en los ejes temáticos y 12 no incluyeron temas ambientales en sus programas de partidos (37.5%) que son: PSDB, PTC, PSC, PMN, PRP / Patriota, PTdoB / Avante, PRTB, PHS, PTN / PODE, PSL, PR / PL y PPL<sup>3</sup>.

En el primer eje estaban las partes que enfocan sus programas en la sostenibilidad económica y, por lo tanto, son defensores del crecimiento económico. El segundo eje, de los conservacionistas, corresponde a la combinación de sostenibilidad económica, social y ecológica. Los críticos del sistema capitalista (tercer eje) priorizan los temas ambientales en sus programas de partidos dirigidos a la sostenibilidad ecológica. Finalmente, solo dos partidos, el Partido Verde (PV) y el PEN / Patriota, enumeran las cinco dimensiones de la sostenibilidad (económica, social, ecológica, cultural y espacial) en sus programas de partido.

La cuestión ambiental, a pesar de ser una cuestión transversal que se incorpora cada vez más a los programas de partidos, es tratada por los partidos de acuerdo con sus preferencias políticas. Ante esto, parece haber una similitud en las partes entre la forma de abordar los problemas ambientales y su posicionamiento ideológico en el espectro político. Los críticos del sistema capitalista están a la izquierda del espectro, los desarrollistas están alrededor del centro y los conservacionistas a la derecha (Barros, 2015).

---

<sup>3</sup> PSDB – Partido de la Social Democracia Brasileña -Partido da Social Democracia Brasileira; PTC – Partido Laborita Cristiano – Partido Trabalhista Cristão; PSC – Ppartido Social Cristiano Partido Social Cristão; PMN – Partido de la movilización Nacional - Partido da Mobilização Nacional; PRTB – Partido Renovador laborista Brasileño -Partido Renovador Trabalhista Brasileiro; PHS – Partido Humanista de la Solidaridad -Partido Humanista da Solidariedade; PTN/PODE - Podemos; PSL – Partido Social Liberal; PR/PL - Partido Liberal; y PPL – Partido Patria Libre- Partido Pátria Livre.

Como se presenta en la clasificación de Barros (2015), hay varios entendimientos sobre el tema ambiental y la forma de construir sostenibilidad. Las disputas y los conflictos de intereses son inherentes al campo ambiental y los actores sociales en el campo tienen diferentes puntos de vista sobre cómo construir la sostenibilidad. Sin embargo, una actitud que no pertenece al campo ambiental es el antiecológico. "El antiecológico es un fenómeno social que básicamente se expresa a través de prácticas discursivas, simbólicas, políticas, institucionales e incluso criminales, cuyo propósito es afectar negativamente aspectos específicos del imaginario social y la práctica ecológica" (Layrargues, 2017, p. 327). En antiecológica, las políticas ambientales y sus instrumentos son una prioridad del gobierno. Este fenómeno social ha estado presente en el contexto brasileño a través de retrocesos ambientales recurrentes, el desguace de las agencias ambientales y los cambios en la legislación ambiental (Layrargues, 2017).

### **3. Procedimientos metodológicos**

Este trabajo consiste en una investigación cualitativa, de carácter descriptivo y exploratorio, cuya estrategia de investigación fue el estudio de caso interpretativo. La recopilación y el análisis de datos se dividieron en dos fases. En la primera fase buscamos describir la evolución del gasto público en medio ambiente en el estado de Paraná entre 2003 y 2014. El marco temporal se definió porque priorizamos incluir el número máximo de gobiernos estatales completos y con datos sobre los gastos en la función de Gestión Ambiental (Función 18) disponible en el momento de la encuesta. Por lo tanto, considerando las dos administraciones de Roberto Requião (2003-2010) y la gestión de Beto Richa (2011-2014), logramos un recorte que nos permitiría percibir posibles cambios presupuestarios debido a la alternancia de diferentes ideologías en la conducción de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

En la primera fase, la recolección de datos se realizó utilizando documentos de dominio público, incluidos documentos de la Secretaría del Tesoro Nacional (STN) y el Balance del Estado de Paraná, proporcionados por la Secretaría de Finanzas del Estado - PR. Los datos recopilados sobre los gastos ambientales fueron actualizados por el Índice General de Precios de Mercado (IGP-M), calculado por la Fundación Getúlio Vargas (FGV), para mayo de 2019 y analizados mediante estadísticas descriptivas.

En la segunda fase, para analizar la influencia de los factores políticos en la asignación del gasto ambiental en el estado de Paraná de 2003 a 2014, utilizamos documentos, artículos periodísticos y entrevistas semiestructuradas. Las entrevistas se realizaron con siete actores que participaron en el proceso presupuestario durante el período analizado: diputado federal, presidente de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente de la Asamblea Legislativa de Paraná (ALEP), secretario del Comité de Presupuesto de ALEP, secretario de Medio Ambiente y Recursos hídricos del estado de Paraná, presidente del Instituto Ambiental de Paraná, jefe del área IAP y coordinador de presupuesto de la Secretaría de Finanzas. Las entrevistas se realizaron en marzo de 2016 en las ciudades de Londrina y Curitiba. Los datos se analizaron mediante análisis de contenido.

#### **4. Resultados e discusión**

##### *4.1. Política ambiental y gasto en Paraná*

Paraná es la quinta economía más grande del país, con un PIB (Producto Interno Bruto) de R \$ 401,6 mil millones, en 2016 y el segundo mayor productor de granos (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística [IBGE], 2019). Los principales problemas ambientales en el estado de Paraná son el uso intensivo de pesticidas, la erosión hídrica de los suelos agrícolas y la consiguiente contaminación de las fuentes de agua, la deforestación de los bosques, los conflictos por el uso del agua en algunas cuencas hidrográficas, los problemas de contaminación del aire en regiones metropolitanas y en la destinación de residuos urbanos y rurales que afectan la calidad del agua en el estado (Ipardes, 2010; Oliveira, 2016).

Durante el período analizado, la política ambiental del estado de Paraná fue coordinada por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Hídricos (SEMA) en conjunto con tres municipios: Instituto Ambiental de Paraná (IAP), Instituto de Tierras, Cartografía y Geociencias (ITCG) y el Instituto de las Aguas de Paraná (AGUASPARANA). Paraná ya es una referencia en políticas ambientales, como pionero en el ICMS ecológico, pero en las últimas décadas, las agencias ambientales estatales han enfrentado varios problemas (Oliveira, 2016). "El IAP se descarta totalmente, hay una falta de recursos humanos, una falta de recursos financieros, una falta de experiencia, una

falta de mando, una falta de gestión, una falta de compromiso, es decir, una falta, una falta de todo" (Entrevistado 5).

En mayo de 2015, los empleados de las agencias ambientales de Paraná se declararon en huelga para solicitar, entre otras demandas, una licitación pública para restaurar al personal del sector ambiental. Los datos presentados por la Unión Estatal de Servidores Públicos de Agricultura, Medio Ambiente, Fundepar y similares (SINDISEAB) (2015), durante el período de huelga, mostraron que en 1988 el IAP tenía 1.200 empleados y, en 2015, solo 521 empleados, 107 ya tenían derecho a obtener una jubilación inmediata. En las últimas décadas, no hubo convocatorias para reemplazar al personal de las agencias ambientales estatales y esto es una preocupación constante de los técnicos que trabajan en las entidades. "Nuestros empleados se jubilan y no queda nadie. ¿Quién se queda y apaga la luz? ¿Quién será el último en cerrar la puerta y pasar las llaves y darle las llaves a alguien? (Entrevistado 3).

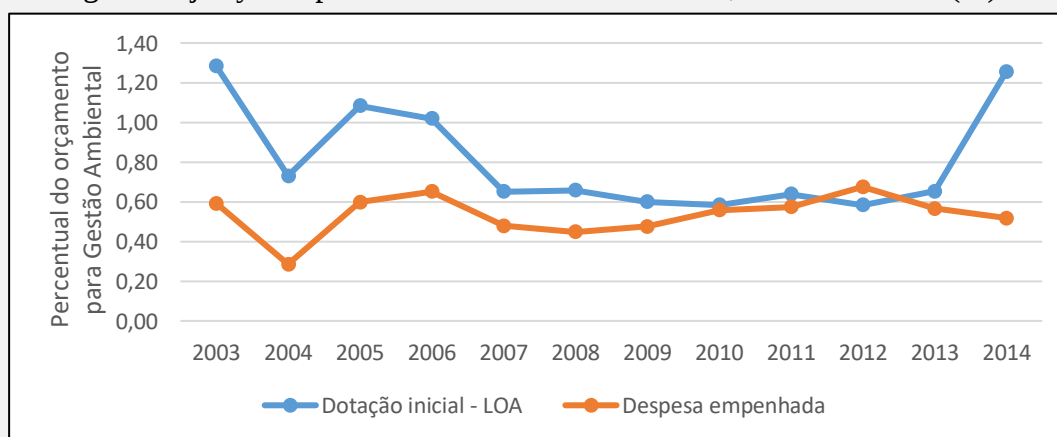
La falta de recursos humanos no es el único problema en la política ambiental de Paraná. Los encuestados también consideraron que los recursos financieros asignados al área ambiental eran insuficientes, a través del proceso presupuestario. "Quiero decir claramente, nunca, nunca tuve suficientes recursos para responder mínimamente al cuidado del medio ambiente en Paraná, nunca los tuve. En ningún momento, ni siquiera en los buenos tiempos, cuando el problema ambiental en Paraná se tomó más en serio, los fondos fueron suficientes" (Entrevistado 5).

Los gastos ambientales de Paraná, de 2003 a 2014, representan, en promedio, el 0,54% de los gastos totales comprometidos en el estado. El porcentaje más bajo comprometido con la función de Gestión Ambiental, en el período analizado, fue de 0.29%, en 2004, y el más alto, 0.68%, en 2012 (Figura 1). En 2004, sin embargo, hubo una concentración de gastos corrientes en el estado de Paraná en la función de Administración, lo que resultó en una disminución en los valores presupuestarios presentados para varias áreas, incluida la función de Gestión Ambiental. El segundo porcentaje más bajo atribuido al medio ambiente fue del 0,45%, en 2008. Entre el comienzo del análisis, en 2003, y el final, en 2014, hubo una reducción del 12,53% en el porcentaje asignado al medio ambiente. En el estado de Paraná. La función de Gestión Ambiental, en el período analizado, se encontraba entre las siete áreas que recibieron las contribuciones presupuestarias más bajas. Los recursos insuficientes se hicieron más evidentes con el aumento de las asignaciones de PIA en el período, como fue el caso,

sobre todo, con la implementación de la auditoría ambiental obligatoria desde 2005, en el gobierno de Requião.

La asignación inicial para la función de Gestión Ambiental, aprobada por la Asamblea Legislativa del Estado de Paraná (ALEP) a través de la Ley de Presupuesto Anual (Lei Orçamentária Anual – LOA), entre 2003 y 2014, representó en promedio el 0.81% del total de gastos fijos. Entre el valor aprobado por ALEP y el monto comprometido con la Gestión Ambiental, existe una diferencia significativa, en promedio, el 66.32% de lo aprobado fue comprometido (Figura 1). Solo en 2012 el presupuesto aprobado en la LOA cayó por debajo del monto comprometido. Se espera la revisión de los valores que se definen en el LOA debido a una recolección y contingencias inferiores a lo esperado. Sin embargo, el recorte promedio en el presupuesto estatal total fijado en la LOA para los comprometidos, durante los años analizados, fue de 7.04%, siendo el máximo de 12.62% en 2005. Los datos indican que el presupuesto para el medio ambiente en el estado de Paraná tiene recortes presupuestarios superiores al promedio, lo que indica la baja prioridad de esta área. Según el entrevistado 4, el área ambiental es una de las áreas preferidas para recortes presupuestarios. "[...] el presupuesto, en el área ambiental, tiene un propósito en el sentido de no tenerlo, pero es una prioridad cuando se trata de recortar". "Desafortunadamente, recortar la inversión en el medio ambiente a menudo da un muy buen equilibrio electoral". Estos cambios entre lo que se planea y lo que se publica realmente en el presupuesto socavan la política ambiental, generando una gran incertidumbre y una baja capacidad de planificación institucional, con el presupuesto asumiendo solo un carácter ceremonial. El escenario también sugiere la baja influencia política de la burocracia ambiental en el proceso presupuestario.

**Figura 1:** Participación del gasto de la función de Gestión Ambiental en el total de gastos fijos y comprometidos del estado de Paraná, de 2003 a 2014 (%)



En general, los recursos asignados al sector ambiental han sido reducidos, inestables e insuficientes. Aunque en términos absolutos el presupuesto para el área aumentó de R\$ 160,243,620 en 2003 a R\$ 238,905,708 en 2014, el presupuesto estatal completo en Paraná creció y el área ambiental no se mantuvo al día con este aumento. En términos relativos, valores porcentuales, hubo una caída del 12,53% en el presupuesto para la función de Gestión Ambiental entre 2003 y 2014, lo que indica la pérdida de importancia del sector en el presupuesto general. La insuficiencia de recursos se encontró, en vista de su complejidad inherente, en la evolución cuantitativa y en las demandas no satisfechas o mal atendidas. Luego, siguiendo la propuesta de Russel y Benson (2014), analizamos este marco presupuestario general a partir de tres categorías: partidismo, distancia y alternancia ideológica y preferencias públicas.

#### *4.2. Partidismo*

En las elecciones de 2002, 2006 y 2010, el estado de Paraná eligió un total de 257 candidatos, incluidos 5 senadores, 90 diputados federales y 162 diputados estatales. Los políticos elegidos se dividen en 17 partidos políticos. Entre el número total de candidatos elegidos, el 82% estaban afiliados a solo siete partidos (PMDB / MDB, PT, PSDB, DEM, PP, PPS / Ciudadanía, PDT)<sup>4</sup>. El Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB / MDB), junto con el Partido de los Trabajadores (PT) y el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) representan, en promedio, la mitad de los escaños políticos asumidos después de las elecciones de 2002, 2006 y 2010 .

Tomando como referencia la clasificación de Tarouco y Madeira (2015), fue posible verificar que, en la agrupación por espectro político, no hubo representantes elegidos por los partidos de extrema izquierda e izquierda para el estado de Paraná en las elecciones de 2002, 2006 y 2010 (Figura 2 ) Teniendo en cuenta que los partidos de izquierda o de orientación socialista están históricamente vinculados a los movimientos ecológicos (Barros, 2015) y son más sensibles a estas demandas, el marco general para apoyar tales demandas es menos probable en el estado de Paraná.

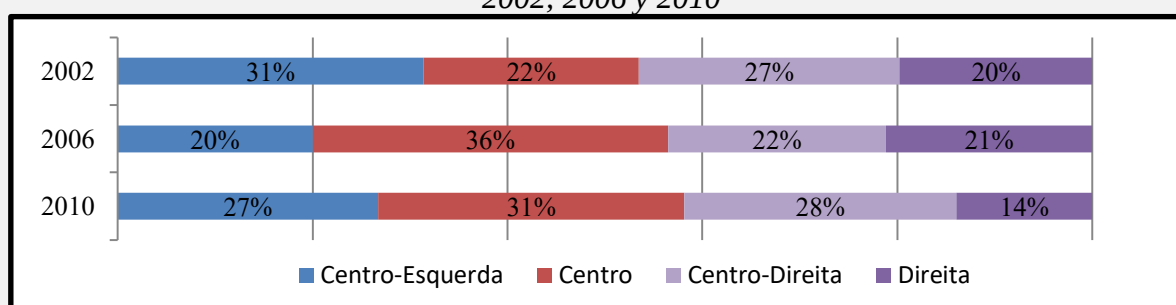
En el análisis de los elegidos por espectro político, que se muestra en la figura 2, la derecha y la centroderecha tenían, en promedio, el 44% de los escaños

---

<sup>4</sup> DEM - Demócratas; PP - Progresistas; y PDT- Partido Democrático Laborista en portugués: Partido Democrático Trabalhista.

parlamentarios a los que Paraná tiene derecho, seguidos por el centro (30%) y la centroizquierda (26%) El centro sumado a los partidos de centroderecha y derecha representaron el 74% de los parlamentarios del estado de 2003 a 2014, es decir, casi dos tercios. El grupo de Diputados Federales fue el que más tenía representantes a la derecha del espectro político, casi el 50%. Los datos confirman la tendencia conservadora del sistema político de Paraná y un entorno favorable a las posiciones antiambientalistas que repercuten en varias decisiones de los poderes legislativo y ejecutivo, incluidas las decisiones presupuestarias (Almeida, 2018).

**Figura 2:** *División global de funcionarios electos por espectro político, elecciones de 2002, 2006 y 2010*



Fuente: Oliveira (2016).

En el caso del estado de Paraná, las tendencias más conservadoras son ampliamente aceptadas en el escenario político e incluso los parlamentarios ubicados en centroizquierda del espectro terminan defendiendo ideas comúnmente asociadas con la derecha, como el apoyo a la libertad a expensas de la igualdad (Perissinotto & Braunert, 2007). Entre la élite del partido estatal (presidentes de partidos políticos) que se posicionaron como centroizquierda, predominó la defensa de ideas que priorizaban la libertad en relación con la igualdad y la no intervención del Estado en la economía (Braunert & Almeida, 2007), ilustrando el predominio del conservadurismo y el liberalismo económico característicos del estado.

Los diputados elegidos en el estado de Paraná tienen un fuerte vínculo con el sector agrícola. Paraná es un estado con una importante producción económica vinculada al agronegocio: con el 2.3% del territorio nacional, es el segundo mayor productor de granos del país (IBGE, 2019). "Entonces, si hace una política ambiental sostenible dentro del estado, tiene un fuerte impacto de rechazo por parte de los sectores agrícolas, que siempre quieren avanzar en áreas para producir, sin pensar en la sostenibilidad de la actividad económica" (Entrevistado 4). En el Congreso Nacional, Paraná fue el estado

que tuvo el mayor número de Diputados Federales en el banquillo ruralista en dos legislaciones consecutivas, 2006 y 2010 (Vigna, 2010). Las empresas vinculadas a la agroindustria fueron las principales financiadoras de campaña de los Diputados Federales de Paraná en 2010, aproximadamente el 39% de la recaudación provenía del sector (Gonçalves, 2010). Este es un escenario político desfavorable, en su mayor parte, con respecto a los problemas ambientales.

Otro aspecto que puede ayudar a comprender la influencia del partidismo en la política y el presupuesto ambiental del estado es cómo los partidos políticos incluyen temas en la agenda ambiental en sus programas de partidos. Barros (2015) clasificó la inserción de temas ambientales en el contenido ofrecido por las partes en sus sitios web. Los partidos que no abordan el tema ambiental en sus programas de partidos y aquellos con un perfil de desarrollo, que son los menos favorables a la agenda ambiental para poner el desarrollo económico a la vanguardia, suman 11 de los 17 partidos políticos con candidatos elegidos en Paraná entre 2002 y 2010. Estos subtítulos juntos eligieron al 63% de los 257 representantes de Paraná entre diputados y senadores. Este grupo también tiene los tres títulos más grandes del estado, PMDB / MDB, PT y PSDB (Barros, 2015; Oliveira, 2016).

En el caso del Poder Ejecutivo, dos partidos estaban al frente del gobierno estatal, el PMDB / MDB y el PSDB. El PMDB / MDB eligió al gobernador Roberto Requião de Mello e Silva en 2002 y en 2006. Este partido está posicionado en el centro del espectro político y su programa de partidos en relación con el tema ambiental es desarrollista, sin embargo, Requião, a diferencia de su partido, es reconocido por ser un político de centroizquierda y defensor del intervencionismo estatal (Lima, 2006), incluso en el sector medioambiental. El PSDB eligió a Carlos Alberto Richa como gobernador en 2010. La elección de Richa marcó el regreso al mando ejecutivo de las fuerzas e ideas conservadoras y neoliberales. El PSDB está posicionado en la centroderecha y no trata los problemas ambientales en su programa de partidos.

Como el estado de Paraná, en el período de 2003 a 2014, no estaba bajo la administración de un gobernante a la izquierda del espectro político, ni esta posición representaba a la mayoría entre los diputados estatales y federales, no es posible decir que la alineación del partido esté más alineada a la izquierda necesariamente ejercería una influencia favorable en el presupuesto ambiental. Sin embargo, es plausible suponer que, dados los datos sobre el gasto ambiental en el estado, la derecha y el grupo de políticos



que representan al estado, en su mayor parte, no han sido expertos en fortalecer las políticas ambientales, aún vistos como una amenaza para el crecimiento. (Almeida, 2018).

En Paraná, como en el estudio de Russel y Benson (2014), la alineación del partido político con el gobierno parece influir en la asignación de recursos al sector ambiental. Durante el período de análisis, los representantes elegidos en Paraná eran en su mayoría de partidos políticos de derecha y relativamente poco interesados en las políticas ambientales. El gasto en medio ambiente, por lo tanto, cayó, era inestable e insuficiente para satisfacer las nuevas demandas ambientales entre 2003 y 2014, además de sufrir importantes recortes. En general, se puede decir que, de acuerdo con las predicciones teóricas de Russel y Benson (2014), el gasto ambiental en el estado de Paraná sigue las preferencias de los partidos. Esto no quiere decir que solo el partidismo influye en la decisión sobre el gasto ambiental, ni es el factor más importante, sino que puede contribuir a la comprensión de las decisiones críticas sobre la política ambiental.

#### *4.3. Distancia y alternancia ideológica*

En Paraná, durante las elecciones que tuvieron lugar en el período que se examina, 14 coaliciones diferentes eligieron Diputados de Estado, seis se formaron en 2002 y cuatro en cada una de las siguientes elecciones, 2006 y 2010. Entre las coaliciones, solo dos (14%) poseían todos los partidos posicionados en el mismo eje que el espectro ideológico izquierda-derecha. La mitad de las coaliciones tienen partidos posicionados al menos a tres ejes de distancia en el espectro izquierda-derecha. Todavía el 36% de las coaliciones tienen partidos con al menos cuatro ejes de distancia, como, por ejemplo, la coalición formada en 2002 por PDT, PTB<sup>5</sup>, PTN / PODE, PPB / PP, PRP / Patriota y PTdoB / Avante, que tiene partidos desde el eje ideológico de centroizquierda hasta derecha.

Los datos indican que la Asamblea Legislativa de Paraná ha diversificado las coaliciones gubernamentales, lo que conduce a una mayor distancia ideológica entre los *veto players* del partido. Según Tsebelis y Chang (2004), cuando aumenta la distancia ideológica entre los *veto players*, la estabilidad política del gobierno también aumenta y se producen cambios menores en la estructura de los presupuestos. Las coaliciones

---

<sup>5</sup> PTB- Partido Laborista Brasileño en portugués: Partido Trabalhista Brasileiro.

homogéneas tienen más probabilidades de realizar cambios significativos en el statu quo, ya que su distancia ideológica es menor y los *veto players* tienen más probabilidades de llegar a un consenso. Por lo tanto, el presupuesto ambiental de Paraná durante el período en que diversas coaliciones eligieron representantes no cambió significativamente. La distancia ideológica entre los representantes elegidos en el período puede ser una explicación para este escenario de pequeños cambios en el presupuesto ambiental de Paraná.

Otro aspecto es el gran vínculo entre los Diputados de Estado de Paraná y su base electoral. “[...] la legislatura en general, hoy, aunque hay apoyo, base, partidos de oposición, etc., están estrechamente vinculados a los municipios. Creo que hay pocos políticos vinculados a un estandarte ideológico” (Entrevistado 6). Al tratar de satisfacer demandas específicas, como las necesidades sociales y las demandas de los grupos de interés de los que dependen sus reelecciones, los diputados tienden a descuidar cuestiones más amplias y cuyos beneficiarios no se identifican fácilmente, como el medio ambiente. En vista de esto, las políticas ambientales terminan siendo pospuestas antes que políticas con resultados fáciles de materializar, medir y con un considerable retorno electoral (salud, seguridad, educación) (Oliveira, 2016). Además, como se indicó anteriormente, la heterogeneidad debe contrastarse con el mayor consenso entre los partidos en torno al modelo económico tradicional del estado y ser resistente a un mayor control estatal en el sector ambiental.

En cuanto al Poder Ejecutivo, en las coaliciones gubernamentales, los tres gobernadores elegidos en Paraná durante el período de análisis presentaron diferentes alianzas. En 2010, el candidato Carlos Alberto Richa (PSDB) fue elegido con una coalición compuesta por 14 partidos (PSDB, DEM, PSB<sup>6</sup>, PP, PPS / Ciudadanía, PTB, PMN, PHS, PTC, PSDC / DC<sup>7</sup>, PRP / Patriota, PTN / PODE, PSL y PRB / Republicanos). De estos partidos, 7% centroizquierda, 21% centro, 57% centroderecha y 14% derecha. La coalición de Richa estaba compuesta por partidos de toda la ideología de izquierda a derecha elegidos en Paraná en 2010.

En elecciones anteriores, el candidato Roberto Requião de Mello e Silva (PMDB / MDB) fue elegido sin coalición en 2002 y con una coalición compuesta por dos partidos (PMDB / MDB y PSC) en 2006. Cada partido pertenece a un espectro político (centro y

---

<sup>6</sup> PSB - Partido Socialista Brasileño en portugués: Partido Socialista Brasileiro.

<sup>7</sup> PSDC/DC - Democracia Cristiana en portugués: Democracia Cristã.

centroderecha). Esta composición podría haber favorecido más cambios en el presupuesto, lo que no ocurrió, a pesar de las diferencias evidentes y un mayor compromiso de los gobiernos de Roberto Requião con la política ambiental (Almeida, 2018).

Con respecto a la alternancia ideológica, considerando el período de análisis, fue en las elecciones de 2010 que hubo un cambio más significativo en el gobierno estatal, de Requião (PMDB / MDB) a Richa (PSDB). Sin embargo, el cambio de una parte central a una de centroderecha y de un perfil de desarrollo a uno que no se ocupa de cuestiones ambientales, no revela con mayor precisión el cambio significativo entre los dos gobiernos. Aunque hubo diferencias significativas con respecto al compromiso con la protección del medio ambiente y el papel del Estado en la preservación del medio ambiente, este cambio no fue lo suficientemente significativo como para reflejarse en el presupuesto ambiental del estado. El gobierno PMDB / MDB gastó, en promedio, el 0,54% del presupuesto estatal en medio ambiente, sin considerar el año 2004, y el PSDB, en el período de cuatro años, el 0,58%.

Aun así, el gobierno de Requião, según algunos entrevistados, estaba más preocupado por las políticas ambientales en comparación con el gobierno de Richa, que es de orientación neoliberal.

El PMDB [MDB], con Requião, estaba mucho más enfocado en causas ambientales que el gobierno de Beto Richa, no tengo dudas de que [...] me fue mucho más fácil informar al gobernador de los programas que tuvieron resultados mucho más positivo que con Beto Richa, con Beto Richa, [...] no toqué nada en absoluto (Entrevistado 1).

Richa no renovó el acuerdo entre IAP y el Batallón de Policía Ambiental de Paraná (Fuerza Verde) llevado a cabo por Requião, reduciendo drásticamente la capacidad de inspección ambiental (Brembatti, 2015). Además, en 2012 el gobierno de Richa intentó extinguir el Batallón de la Policía Ambiental. En 2014, un proyecto escrito por los diputados de su base de apoyo en ALEP, representantes del sector industrial y la agroindustria, revocó la Ley de Auditoría Ambiental Obligatoria (Ley n° 13.448/02) y los artículos 7° y 63° de la Ley n° 11.054/95, que establece la Ley Forestal del Estado, sin presentar sustitutos. Como resultado, se extinguió el instrumento de control ambiental más completo del estado, implementado durante la gestión de Requião.

Así como la legislación ambiental es insuficiente sin la financiación necesaria para lograr los objetivos establecidos, el gasto ambiental sin el compromiso del gobierno

de hacer cumplir la regulación ambiental es insuficiente para la efectividad de las políticas ambientales (Bacot & Dawes, 1997; Daley & Garand, 2005; Lombard, 1993).

A diferencia del análisis realizado por Russel y Benson (2014) de los EE. UU., En el que hubo un "abismo" ideológico (gran alternancia ideológica) entre los jefes del Ejecutivo con repercusiones significativas en el presupuesto ambiental, en Paraná, a pesar de un "abismo" casi ideológica entre los gobiernos de Requião y Richa, no completamente capturada en el espectro político y en el perfil del partido, esta alternancia no tuvo impacto en el gasto ambiental. (Russel & Benson, 2014; Tsebelis & Chang, 2004). El análisis ideológico de los *veto players* en Paraná mostró que había una gran distancia ideológica entre ellos y que no había una alternancia significativa entre los gobiernos y las relaciones de fuerzas en el Poder Legislativo hasta el punto de contribuir a cambios significativos y continuos en la política y el presupuesto ambiental del estado. Por el contrario, a partir de 2010, la política ambiental comenzó a sufrir importantes retrocesos que profundizaron su desmantelamiento (Gallassi, 2018).

#### *4.4. Preferencias públicas*

Esta sección busca presentar cómo la opinión pública ve el medio ambiente en Paraná. En las democracias, las preferencias de los votantes favorecen la asignación de recursos para ciertas políticas (Russel & Benson, 2014). La Confederación Nacional de la Industria de Brasil (CNI) (2014) realizó una encuesta de opinión nacional en colaboración con el Instituto Brasileño de Opinión Pública y Estadísticas (IBOPE) con el objetivo de identificar los problemas y prioridades de Brasil para 2014. En esta encuesta la salud fue identificada por la mayoría de los encuestados (58%) como el principal problema en Brasil, seguido por seguridad pública (39%), drogas (33%), educación (31%) y corrupción (27%). El entorno fue destacado por solo el 2% de los encuestados, ocupando la posición 23ª entre los problemas más relevantes en Brasil. Con respecto a las prioridades definidas por los brasileños para las acciones y políticas del gobierno federal, "promover políticas para proteger el medio ambiente" ocupó el puesto 20ª en la lista con 22 opciones, señaladas por solo el 2% de los entrevistados.

La gente de Paraná entrevistada en la encuesta de la CNI también señaló los mismos cinco puntos señalados por la mayoría de los encuestados (salud, seguridad pública, drogas, educación y corrupción) como los principales problemas en Brasil y su estado. El medio ambiente, por otro lado, ocupó el puesto 25ª en términos de problemas

en Brasil y el 22<sup>a</sup> en términos de problemas en el estado (CNI, 2014). En otras encuestas de opinión pública realizadas en Paraná en 2009, 2010 y 2011, el medio ambiente no aparece entre las opciones elegidas (Félix, 2010; Olinda, 2010; Marés, 2012).

Las entrevistas con empleados de las instituciones ambientales de Paraná corroboran los datos de las encuestas de opinión y fortalecen el argumento de que el área ambiental no es priorizada por la población y, en consecuencia, por sus representantes políticos. Los siguientes extractos de las entrevistas muestran cómo la población tiene en cuenta el medio ambiente: “Tendremos que limpiar los ríos, pero puede hacerse más tarde. ¿Qué no se puede hacer después? El puesto de salud, la UTI, la ambulancia deteriorada. Entonces, estas prioridades y respuestas más rápidas para la sociedad, que son más notables, tienen preferencia en el presupuesto en relación con el área ambiental” (Entrevistado 4); “Objetivamente, esa opinión pública no presiona por más recursos en esta área [medio ambiente], no lo hace. Las demandas que sentimos aquí sobre la presión de la opinión pública para gastar en áreas es lo que dije: educación superior, educación básica, seguridad pública y básicamente gastos de personal en general” (Entrevistado 6).

Las encuestas y entrevistas presentadas anteriormente muestran que, según Paraná, el medio ambiente no se encuentra entre los principales problemas en ningún nivel de gobierno (federal, estatal y municipal). Aunque no hay datos sobre la opinión pública de Paraná para cubrir todo el período de investigación, se puede deducir de estas encuestas que la situación del estado a principios de la década del 2000 posiblemente no era muy diferente de la encontrada en los períodos posteriores.

Las preferencias públicas influyen en las prioridades del gobierno, por lo que los mismos elementos que aparecieron en la parte superior de las clasificaciones anteriores son los privilegiados en la agenda política y el presupuesto público. Sin embargo, una pregunta importante que debe plantearse es cómo se forman estas preferencias. No hay duda de que temas urgentes como salud, empleo, seguridad y educación tienden a ser priorizados en el presupuesto, especialmente en países con tanta desigualdad y miseria como Brasil. Pero esta baja prioridad también se construye por la amplia difusión de los discursos de sostenibilidad del mercado que nos llevan a creer que ya habríamos logrado una calidad ambiental deseada o que estaríamos en camino, además de la gran falta de información ambiental que deberían ser producidas y publicitadas por instituciones que están desechadas. (Layrargues, 2017). Las características de los problemas ambientales hacen que sea difícil insertarlos entre las preferencias del público (Borinelli, 2011), pero

un análisis más cuidadoso también debe considerar cómo se construyen estas preferencias y quién y cómo se benefician del ambientalismo superficial.

## **5. Consideraciones finales**

En Paraná, los partidos políticos, en el período analizado, se encontraban principalmente entre el centro y la derecha del espectro político y son desarrollistas o no abordan cuestiones ambientales en sus programas de partidos. Ningún partido de izquierda o de extrema izquierda pudo elegir representantes para el puesto de Diputado o Senador de Paraná en el período de 2002 a 2010. Cerca de la mitad de los representantes elegidos se distribuyen en tres partidos políticos, PMDB / MDB, PT y PSDB. Las coaliciones formadas por los *veto players* institucionales del estado eran ideológicamente distantes al ser analizados por espectro político, lo que dificultaba los cambios deliberados en las estructuras presupuestarias. Los partidos políticos de las coaliciones gubernamentales, *veto players* partidarios, tenían una distancia ideológica mucho mayor en las elecciones que eligieron a Carlos Alberto Richa (2010) que en las que eligieron a Roberto Requião de Mello e Silva (2002 y 2006). La alternancia ideológica entre gobiernos no fue lo suficientemente significativa como para reflejarse en el presupuesto ambiental del estado. Las preferencias públicas en el estado de Paraná se centraron prioritariamente en las áreas de salud, educación y seguridad pública. Estas áreas se encuentran entre las que recibieron el mayor porcentaje del presupuesto estatal durante el período de análisis.

La expresiva representación del sector agrícola en la economía y la política del estado, con su influencia en el proceso electoral, es un elemento importante para comprender la dinámica de los partidos en el estado y las preferencias presupuestarias. A partir de los datos, se puede decir que el marco descrito en el período analizado no fue el más favorable para los gastos ambientales, que fueron en declive, inestables e insuficientes para satisfacer las demandas ambientales en el período de análisis. El carácter restrictivo de muchas políticas ambientales para el crecimiento económico y el aumento de los costos para los sectores productivos y también para el Estado debe considerarse para concluir que la política ambiental a menudo es tratada por actores con gran poder de veto como un área no solo de baja prioridad, sino como una antiprioridad. Por lo tanto, el presupuesto puede ilustrar el esfuerzo político para mantener un marco mínimo de política ambiental para fines de legitimación, que, aunque controvertido, varía

en términos de los efectos producidos por los gobernantes y evidentemente insuficiente para promover la calidad ambiental legalmente definida, atiende las expectativas generales de actores más poderosos.

La gran fluidez y la baja adherencia al contenido del programa de los partidos en Brasil son dos grandes complicaciones en el estudio de la influencia de los partidos y las ideologías en el proceso político y en la conducta de la administración pública. Se podría hacer una contribución importante para una mejor comprensión del tema con una nueva investigación que incluyera otros factores señalados en la literatura, como la posición personal / historia personal de los políticos y de los gobernantes, la naturaleza concreta de las alianzas y la posición de los partidos y los gastos en funciones / programas específicos. Se podrían hacer otras contribuciones mediante estudios comparativos y, ampliando el enfoque analítico de Russel y Benson (2014), abordando el papel del Estado en la política ambiental.

El uso de los gastos y del proceso presupuestario en estudios cualitativos puede hacer una contribución importante a enfoques más completos y contextualizados sobre aspectos críticos de la implementación de políticas públicas. Además de las dimensiones contables, financieras, económicas y legales, el proceso presupuestario es una síntesis de las relaciones de fuerzas, convergencias, negociaciones y confrontaciones de valores, ideologías e intereses en torno a la asignación de los escasos recursos de poder del fondo público. Por lo tanto, es un proceso político con gran implicación sobre lo que el Estado va a hacer o no, cuánto y para quién, es decir, expresa elementos importantes de selectividad estatal. El proceso presupuestario no explica en sí mismo todo el proceso político, pero puede ser un recurso importante para comprender cómo se decide la asignación de los recursos de poder a la política ambiental y, de lo contrario, cómo se produce y legitima una "política antiambiental". Por lo tanto, puede ser un instrumento para el seguimiento y la evaluación social de la política ambiental, con el objetivo de alentar iniciativas de mayor esfuerzo académico y social para supervisar el gasto ambiental y una mayor participación en la promoción de la sostenibilidad y la gestión ambiental.

## **Referências**

Almeida, D. C. de. (2018). *Barrando e Afrouxando o Controle Ambiental: Seletividade Política no Processo Legislativo Ambiental no Estado do Paraná*. Universidade Estadual de Londrina.

Bacot, A. H., & Dawes, R. A. (1997). State expenditures and policy outcomes in environmental program management. *Policy Studies Journal*. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1997.tb00027.x>

Barros, A. T. de. (2015). Política partidária e meio ambiente: A adesão dos partidos políticos brasileiros à agenda verde. *Opinio Publica*. <https://doi.org/10.1590/1807-01912015213693>

Borinelli, B. (2011). As características dos problemas ambientais e suas implicações para a política ambiental. *Serviço Social Em Revista*, 13(2), 63–84.

Borinelli, B., Tridapalli, J. P., Campos, M. de F. S. de S., & Castro, C. de. (2011). Gastos públicos em Meio Ambiente no Estado do Paraná: uma análise exploratória para o período 2002 a 2009. *Revista de Políticas Públicas*.

Braunert, M. B., & Almeida, B. G. M. (2007). Partido e posição ideológica: os valores políticos da elite partidária paranaense (1995-2002). In *Quem governa? Um estudo das elites políticas do Paraná*. Curitiba: Editora da UFPR.

Brembatti, K. (2015). Falta de convênio entre IAP e Força Verde prejudica fiscalização ambiental. *Gazeta Do Povo*.

Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - Cepal (2015). *Guía metodológica: Medición del gasto en protección ambiental del gobierno general*.

Confederação Nacional da Indústria. (2014). Retratos da sociedade brasileira: problemas e prioridades do Brasil para 2014. *CNI*.

Daley, D. M., & Garand, J. C. (2005). Horizontal diffusion, vertical diffusion, and internal pressure in state environmental policymaking, 1989-1998. *American Politics Research*. <https://doi.org/10.1177/1532673X04273416>

Duit, A., Feindt, P. H., & Meadowcroft, J. (2016). Greening Leviathan: the rise of the environmental state? *Environmental Politics*. <https://doi.org/10.1080/09644016.2015.1085218>

Félix, R. (2010). Sustentabilidade, o sonho possível. *Gazeta Do Povo*.

Gallassi, J. N. (2018). *O desmantelamento como estratégia: a desregulamentação ambiental no estado do Paraná (2010 – 2017)*. Universidade Estadual de Londrina.

Gonçalves, A. (2010). Quem bancou a bancada. *Gazeta Do Povo*.



Guandalini, N. N. (2016). *Determinantes do gasto ambiental dos estados no Brasil: uma análise do período 2002-2012*. Universidade Estadual de Londrina.

Instituto brasileiro de geografia e estatística - IBGE. (2019). Portal do IBGE. Retrieved June 27, 2019, from <https://www.ibge.gov.br/>

Ipardes. (2010). Nota técnica IPARDES: dinâmica ambiental do estado do Paraná. Curitiba: Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - Ipardes.

Kraft, M. E. (2011). *Environmental policy and politics* (5th ed.). New York: Pearson.

Layrargues, P. P. (2017). Antiecológismo no Brasil: reflexões ecopolíticas sobre o modelo do desenvolvimentismo extrativista-predatório e a desregulação ambiental-pública. In M. M. D. de Oliveira, M. Mendes, C. M. Hansel, & S. Damiani (Eds.), *Cidadania, meio ambiente e sustentabilidade* (pp. 325–356). Caxias do Sul: Educs.

Lima, E. P. S. (2006). O neoliberalismo no Paraná: um resgate histórico. *Revista de História Regional*, 11(1), 109-124.

Lombard, E. N. (1993). Determinants of State Air-Quality Management: A Comparative Analysis. *The American Review of Public Administration*, 23(1), 57–73.

Marés, C. (2012). Saúde e segurança são os grandes problemas do interior do PR. *Gazeta Do Povo*.

Neves, E. M. S. C. (2006). *A política ambiental e os municípios brasileiros*. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

Newmark, A. J., & Witko, C. (2007). Pollution, politics, and preferences for environmental spending in the states. *Review of Policy Research*. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.2007.00284.x>

Olinda, C. (2010). Para curitibanos, corrupção é um dos maiores problemas do Paraná. *Gazeta Do Povo*.

Oliveira, J. E. de. (2016). *Gasto ambiental no estado do Paraná: um estudo sobre a influência de fatores políticos no ciclo orçamentário*. Universidade Estadual de Londrina.

Perissinotto, R. M., & Braunert, M. B. (2007). A direita, a esquerda e a democracia: os valores políticos dos parlamentares paranaenses (1995- 2002). In *Quem governa? Um estudo das elites políticas do Paraná*. Curitiba: Editora da UFPR.

Russel, D., & Benson, D. (2014). Green budgeting in an age of austerity: a transatlantic comparative perspective. *Environmental Politics*. <https://doi.org/10.1080/09644016.2013.775727>

Silva, E. F., Juras, I. da A. G. M., & Souza, S. M. de. (2013). A política de meio ambiente como ela é. In *O Processo Legislativo, o Orçamento Público e a Casa Legislativa* (pp. 127–213). Brasília: Edições Câmara.

Sindicato Estadual dos Servidores Públicos da Agricultura, Meio Ambiente, Fundepar e Afins (2015, July 5). Meio ambiente na UTI. *Jornal Do SINDISEAB*. Recuperado de [http://www.sindiseab.org.br/uploads/jornal/jornal\\_222\\_web.pdf](http://www.sindiseab.org.br/uploads/jornal/jornal_222_web.pdf)

Tarouco, G. D. S., & Madeira, R. M. (2015). Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos: análise de um expert survey. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*. <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2015.1.18077>

Tarouco, G. da S., & Madeira, R. M. (2013). Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no brasil. *Revista de Sociologia e Política*. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000100011>

Tsebelis, G., & Chang, E. C. C. (2004). Veto players and the structure of budgets in advanced industrialized countries. *European Journal of Political Research*. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2004.00161.x>

Vigna, E. (2010). Sobrevivência da velha Bancada Ruralista é de 51,2%. *Instituto de Estudos Socioeconômicos*.