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

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

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

Jessica Eloísa Oliveira¹ 
Benilson Borinelli² 

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

Recebido em: 31/05/2020
Aprovado em: 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.

¹ Universidade de Brasília (UnB) – E-mail: jessicaeloisa1@gmail.com.

² Universidade Estadual de Londrina (UEL) – E-mail: 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. Introdução

Desde a década de 1990, vários países e organizações internacionais têm realizado esforços para medir e monitorar os gastos ambientais no setor público (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe [CEPAL], 2015). 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 (Borinelli, Tridapalli, Campos & Castro, 2011; Newmark & Witko, 2007).

No Brasil, poucos estudos têm trabalhado com gastos ambientais (Borinelli et al., 2011; Oliveira, 2016). Na literatura internacional a análise dos gastos públicos ambientais é mais recorrente, mas, em sua maioria, os estudos envolvem análises quantitativas comparativas (Bacot & Dawes, 1997; Daley & Garand, 2005; Lombard, 1993). Por meio de métodos quantitativos, procura-se verificar a relação entre o maior ou menor investimento ambiental de acordo com algumas variáveis (riqueza, gravidade dos problemas, capacidade administrativa etc.). Considerando que o processo orçamentário se caracteriza pela forte incidência de aspectos políticos em contextos específicos, a análise em profundidade, qualitativa, pode gerar importantes contribuições para uma melhor compreensão dos gastos ambientais. O gasto realizado na área ambiental é fruto de lutas políticas entre múltiplos atores em contextos específicos, quando importam a escassez de recursos do fundo público, a natureza das políticas em questão e os interesses políticos e econômicos dominantes.

Neste artigo 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. Nesse intervalo aconteceu uma importante alternância ideológica no controle do Executivo estadual, a substituição de Roberto Requião (2003-2010) do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB/MDB), intervencionista e de posições mais próximas da centro-esquerda, por Alberto Richa (2011-2014) do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), de centro-direita e neoliberal. Para captar as prováveis mudanças no orçamento decorrentes dessa alternância e de outros fatores, realizamos uma pesquisa qualitativa, de caráter descritivo e exploratório, adotando as categorias propostas por Russel e Benson (2014) para o estudo do orçamento verde: partidarismo, ideologia e preferências do público.

O estado do Paraná está localizado na região sul do Brasil, é uma das maiores economias do país e um dos principais representantes do agronegócio. O estado foi uma referência nacional em políticas ambientais nas décadas de 1980 e 1990, mas desde então

vem enfrentando, apesar dos diferentes governos, diversos problemas para suprir demandas orçamentárias, mais destacamente, para repor o seu quadro técnico de servidores (Oliveira, 2016).

A análise dos fatores políticos que são ponderados no processo de decisão do gasto público estadual em meio ambiente pode trazer importantes contribuições teóricas e metodológicas, diante da relativa ausência de estudos sistemáticos sobre o tema. O trabalho oferece uma contribuição particular ao propor uma avaliação qualitativa do processo orçamentário, processo esse geralmente analisado por abordagens quantitativas. Assumidos como críticos na formulação e implementação orçamentária, fatores políticos podem ser melhor capturados e compreendidos em estudos contextualizados e intensivos. Dessa forma, este trabalho pode contribuir 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.

O artigo está dividido em cinco seções. A seção dois engloba o quadro de referência teórica. Na seção três são apresentados os procedimentos metodológicos. Na seção quatro estão os resultados da pesquisa, primeiro referente à evolução da política e do gasto ambiental no Paraná, em seguida são apresentados os resultados e discussão para cada uma das categorias analisadas. As considerações finais estão na última seção.

2. Referencial Teórico

Em um sentido normativo, a política ambiental pode ser entendida como o conjunto de regras jurídicas, organizações e instrumentos administrativos mobilizados pelo Estado e pela sociedade para administrar o uso e o acesso aos recursos naturais, espécies e serviços ambientais, com o objetivo de promover e manter padrões aceitáveis de qualidade ambiental em um determinado território. Portanto, as políticas ambientais se ocupam, geralmente, de uma grande variedade de temas e problemas presentes na quase totalidade das atividades humanas, e descritos recorrentemente como de alta complexidade, incertos e de caráter difuso pelo elevado grau de conflitos (Borinelli, 2011). Na maior parte das vezes, esses conflitos geram e são gerados pela operação de sistemas regulatórios que impedem ou exigem elevados custos para atividades econômicas públicas e privadas, novas e tradicionais, para tratar de problemas como a poluição, o desmatamento, a proteção de biomas, a extinção de espécies, a perda da

biodiversidade e as mudanças climáticas. Dessa forma, a política ambiental representa não só um sistema de regulação, aparelho administrativo, corpo de ideias e conhecimento especializado, mas também um espaço de contestação, decisão, concertação e confronto de interesses estatais e não-estatais, ambientalistas e antiambientalistas (Duit, Feindt & Meadowcroft, 2016).

A institucionalização da política ambiental nos países ocidentais, iniciada no final dos anos 1960, contou com a criação de corpo de leis, orçamentos, burocracias e contingentes de técnicos especializados e distribuídos nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. A partir dos anos 1980, o caráter centralizador da primeira fase da política ambiental é objeto de um conjunto de reformas, inspiradas pela crise do Estado, a ascensão de teses neoliberais e de democratização, visando a descentralização dessas políticas para forças de mercado, para instâncias de poder local e para organizações da sociedade civil. Esse movimento, que vem sendo descrito pelos fenômenos de desregulamentação e de re-regulamentação, em geral, vem apontando para uma retração e modificação do papel das políticas ambientais estatais, sem contudo eliminar o caráter conflituoso do tema e, por sua vez, a identificação do Estado como espaço de contestação e objeto de influência entre forças favoráveis e contrárias ao maior controle ambiental (Borinelli, 2011; Gallassi, 2018; Neves, 2006).

A implementação de políticas ambientais implica na alocação de recursos orçamentários em atividades como o licenciamento e a fiscalização, o monitoramento da qualidade ambiental, a criação e manutenção de unidades de conservação, a contratação de um quadro técnico especializado, e outras despesas de custeio para promover direitos e atribuições estabelecidas legalmente e em toda extensão territorial do estado. A disponibilização de recursos orçamentários não assegura a efetividade das políticas públicas, mas é condição indispensável para manter, por exemplo, quadros técnicos quantitativa e qualitativamente adequados e sistemas de monitoramento e fiscalização ambiental (Kraft, 2011). O orçamento público é um ato de natureza política (Calmon, 2006) e como tal, reflete os interesses políticos dos governantes. O processo orçamentário é um campo de disputas políticas, diversas áreas lutam pelos limitados recursos disponíveis. Cabe, assim, aos decisores gerenciar os múltiplos atores e interesses estatais sobre o orçamento público, as áreas que serão priorizadas, as com baixa prioridade e até as antiprioridades de governo.

Os gastos ambientais podem ser definidos como “aqueles inerentes às funções

constitucionais do Estado relacionadas à preservação e recuperação ambiental e à garantia de direitos ambientais” (Borinelli et al., 2011, p. 101). No Brasil, a análise dos gastos ambientais 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, código 18) 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.

Diante da necessidade, em todas as esferas (local, estadual, regional, nacional e global), de se investir em políticas ambientais, estudos internacionais (Bacot & Dawes, 1997; Daley & Garand, 2005; Lombard, 1993; Newmark & Witko, 2007) e nacionais (Borinelli et al., 2011; Guandalini, 2016; Oliveira, 2016; Silva, Juras & Souza, 2013) têm concentrado esforços para verificar como fatores econômicos, sociais, políticos, ambientais e estruturais influenciam o gasto público em meio ambiente e até que ponto tais gastos refletem o empenho dos gestores públicos em promover uma política ambiental efetiva. Essas pesquisas variam entre trabalhos quantitativos, qualitativos e mistos.

O estudo qualitativo realizado por Russel e Benson (2014) considerou a influência de fatores políticos (partidarismo, ideologia e preferências do público) na política ambiental via orçamento (orçamento verde). 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 foi utilizado para desenvolver um quadro analítico para explicar práticas orçamentárias (Tabela 1). O modelo foi empregado 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 partidarismo, 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. Por fim, a aplicação da categoria preferências eleitorais na análise dos casos (EUA e Reino Unido) foi problemática.

Tabela 1: Um quadro analítico-teórico para explicar o orçamento verde

Teoria	Atores-chave	Análise racional do orçamento verde
Política partidária	Partidos políticos	Preferências partidárias
<i>Veto 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 influência da 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, assim 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 coalizão 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, dependem 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, Russel e Benson (2014) 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.

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). Um dos sistemas de classificação para partidos políticos constantemente utilizado adota como critério a sua inclinação ideológica no espectro político esquerda-direita. Na Europa, desde a Revolução Francesa, 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 (Tarouco & Madeira, 2015).

No Brasil, o grande número de partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral –TSE é constantemente considerado um problema do sistema político brasileiro devido à alta fragmentação do sistema partidário, a heterogeneidade das coligações e o personalismo na escolha eleitoral. Por isso, há no Brasil a sensação de que os partidos políticos não têm um posicionamento ideológico definido. Tarouco e Madeira (2013), no entanto, afirmam que este diagnóstico destoa da grande semelhança no posicionamento político dos partidos encontrada nas diversas classificações da literatura. Portanto, segundo os autores, é possível identificar coerência no posicionamento de cada partido no espectro político. Utilizaremos em nossa pesquisa a classificação dos partidos brasileiros de Tarouco e Madeira (2015), que define os seguintes posicionamentos ideológicos dos partidos: extrema direita, direita, centro-direita, centro-esquerda, esquerda, extrema-esquerda.

A Conferência do Rio-92 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 (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; e (4) ecologia política, cultura urbana e cidadania ecológica. Dos 32 partidos que integraram o estudo, dois, Solidariedade e Partido Republicano da Ordem Social (PROS), não foram classificados por Barros (2015) nos eixos temáticos e 12 não incluíam temáticas ambientais em seus programas partidários (37,5%) que são: PSDB, PTC, PSC, PMN, PRP/Patriota, PTdoB/Avante, PRTB, PHS, PTN/PODE, PSL, PR/PL e PPL³.

No primeiro eixo ficaram os partidos que focam seus programas na sustentabilidade econômica e, portanto, são defensores do crescimento econômico. O segundo eixo, dos preservacionistas corresponde à combinação da sustentabilidade econômica, social e ecológica. Os críticos ao sistema capitalista (terceiro eixo) priorizam em seus programas partidários as temáticas ambientais voltadas à sustentabilidade ecológica. Por fim, somente dois partidos, o Partido Verde (PV) e o PEN/Patriota, relacionam as cinco dimensões da sustentabilidade (econômica, social, ecológica, cultural e espacial) nos seus programas partidários.

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).

Conforme apresentado na classificação de Barros (2015), existem diversas compreensões sobre a questão ambiental e o caminho para construção da sustentabilidade. As disputas e conflitos de interesses são inerentes ao campo ambiental e os próprios atores sociais do campo têm distintas visões de como construir a sustentabilidade. No entanto, uma postura que não pertence ao campo ambiental é o antiecológico. “O antiecológico é um fenômeno social que basicamente se expressa por meio de práticas discursivas, simbólicas, políticas, institucionais e inclusive criminais, que têm como propósito afetar negativamente aspectos específicos tanto o imaginário social como a prática ecologista”

³ PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira; PTC - Partido Trabalhista Cristão; PSC - Partido Social Cristão; PMN - Partido da Mobilização Nacional; PRTB - Partido Renovador Trabalhista Brasileiro; PHS - Partido Humanista da Solidariedade; PTN/PODE - Podemos; PSL - Partido Social Liberal; PR/PL - Partido Liberal; e PPL - Partido Pátria Livre.

(Layrargues, 2017, p. 327). No antiecológico as políticas ambientais e seus instrumentos são uma antiprioridade de governo. Este fenômeno social tem se apresentado no contexto brasileiro por meio dos recorrentes retrocessos ambientais, do sucateamento dos órgãos ambientais e das alterações na legislação ambiental (Layrargues, 2017).

3. Procedimentos metodológicos

Este trabalho consiste em uma pesquisa qualitativa, de caráter descritivo e exploratório, cuja estratégia de investigação foi o estudo de caso interpretativo. A coleta e a análise dos dados foram divididas em duas fases. Na primeira fase buscamos descrever a evolução do gasto público em meio ambiente no estado do Paraná entre 2003 e 2014. O recorte temporal foi definido em função de termos priorizado incluir o máximo de governos estaduais completos e com dados sobre os gastos na função Gestão Ambiental (Função 18) disponíveis no momento da pesquisa. Assim, considerando as duas gestões de Roberto Requião (2003-2010) e a gestão de Beto Richa (2011-2014) conseguimos um recorte que permitisse perceber possíveis mudanças orçamentárias devido à alternância de diferentes ideologias na condução do Poder Executivo e do Poder Legislativo.

Na primeira fase, a coleta de dados foi realizada por meio de documentos de domínio público, entre eles, 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 foram atualizados pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M), calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), para maio de 2019 e analisados por meio da estatística descritiva.

Na segunda fase, para analisar a influência de fatores políticos na alocação dos gastos em meio ambiente do estado do Paraná no período de 2003 a 2014, utilizamos documentos, artigos de jornais e entrevistas semiestruturadas. As entrevistas foram realizadas com sete atores que participaram do processo orçamentário no período analisado: deputado federal, Presidente da Comissão de Ecologia e Meio Ambiente da Assembleia Legislativa do Paraná (ALEP), Secretário da Comissão de Orçamento da ALEP, Secretário do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado do Paraná, Presidente do Instituto Ambiental do Paraná, Chefe de área do IAP e Coordenador de Orçamento da Secretaria da Fazenda. As entrevistas foram realizadas no mês de março

de 2016 nas cidades de Londrina e Curitiba. Os dados foram analisados por meio de análise de conteúdo.

4. Resultados e discussão

4.1. A política e os gastos ambientais no Paraná

O Paraná é a quinta maior economia do país com um PIB (Produto Interno Bruto) de R\$ 401,6 bilhões, em 2016 e o segundo maior produtor de grãos (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2019). Os principais problemas ambientais do estado do Paraná são o uso intensivo de agrotóxicos, a erosão hídrica dos solos agrícolas e a consequente poluição dos mananciais, o desmatamento de florestas, os conflitos pelo uso da água em algumas bacias hidrográficas, os problemas de poluição do ar em regiões metropolitanas e a destinação do lixo urbano e rural que afeta a qualidade da água no estado (Ipardes, 2010; Oliveira, 2016).

No período analisado, a política ambiental do estado do Paraná era coordenada pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMA) em conjunto com três autarquias: o Instituto Ambiental do Paraná (IAP), o Instituto de Terras, Cartografia e Geociências (ITCG) e o Instituto das Águas do Paraná (AGUASPARANA). O Paraná já foi referência em políticas de meio ambiente, como o pioneirismo no ICMS ecológico, mas nas últimas décadas os órgãos ambientais do estado enfrentam diversos problemas (Oliveira, 2016). “O IAP é absolutamente sucateado, falta recursos humanos, falta recursos financeiros, falta expertise, falta comando, falta gestão, falta comprometimento, ou seja, só falta, falta tudo” (Entrevistado 5).

Em maio de 2015, os servidores dos órgãos ambientais do Paraná entraram em greve para solicitar, entre outras reivindicações, concurso público para recomposição do quadro de pessoal do setor ambiental. Dados apresentados pelo Sindicato Estadual dos Servidores Públicos da Agricultura, Meio Ambiente, Fundepar e Afins (SINDISEAB) (2015), no período da greve, mostraram que em 1988 o IAP tinha em seu quadro 1.200 servidores e em 2015, apenas 521 servidores, dos quais 107 já possuíam o direito de obter aposentadoria imediata. Durante as últimas décadas não foram realizados concursos para reposição de pessoal nos órgãos ambientais do estado e essa é uma preocupação constantes dos técnicos que trabalham nas entidades. “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 3).

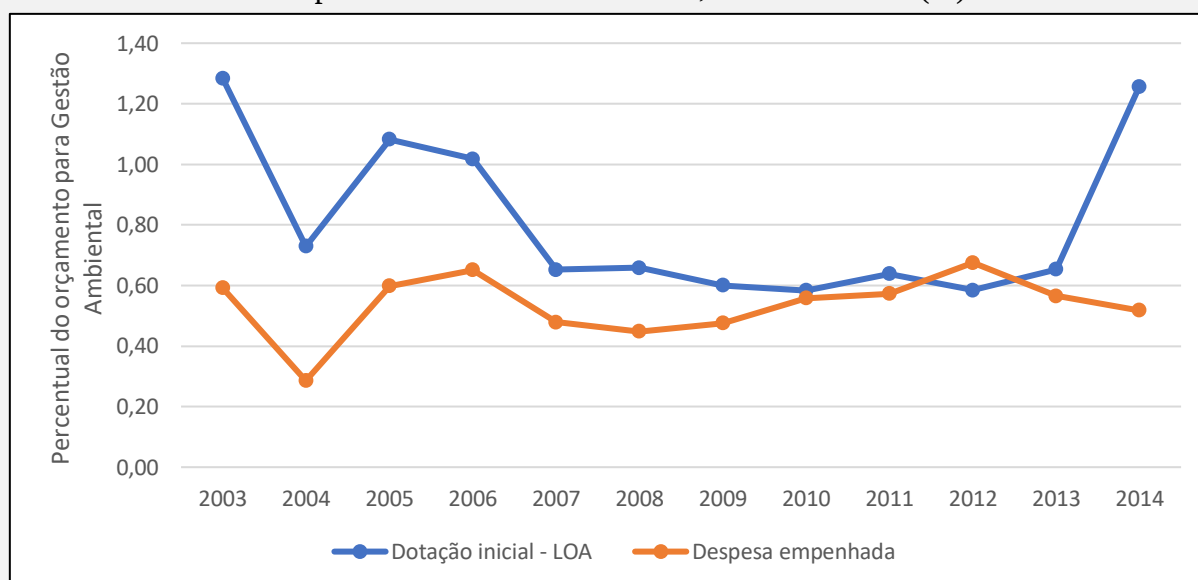
A falta de recursos humanos não é o único problema da política ambiental do Paraná. Os recursos financeiros destinados à área ambiental, por meio do processo orçamentário, também foram considerados insuficientes pelos Entrevistados. “Eu te digo claramente, nunca, nunca teve recursos suficientes para responder minimamente pelo cuidado ambiental no Paraná, nunca teve. Em momento nenhum, nem nos bons tempos, em que a questão ambiental do Paraná era levada mais a sério, as verbas eram suficientes” (Entrevistado 5).

O gasto ambiental do Paraná, no período de 2003 a 2014, representa, em média, 0,54% da despesa total empenhada no estado. Sendo que o menor percentual empenhado para a função Gestão Ambiental, no período de análise foi de 0,29%, no ano de 2004, e o maior foi de 0,68%, em 2012 (Figura 1). No ano de 2004, no entanto, houve uma concentração de despesas correntes do estado do Paraná na função Administração, o que resultou na queda dos valores orçamentários apresentados para diversas áreas, inclusive na função Gestão Ambiental. O segundo menor percentual alocado para o meio ambiente foi 0,45%, em 2008. Entre o início da análise, em 2003, e o final, em 2014, houve uma redução de 12,53% no percentual destinado para o meio ambiente no estado do Paraná. A função Gestão Ambiental, no período analisado, esteve entre as sete áreas que receberam os menores aportes orçamentários. A insuficiência de recursos ficou mais evidente com o aumento de atribuições do IAP no período, como foi o caso, mais destacadamente, da implementação da auditoria ambiental compulsória a partir de 2005, na gestão de Requião.

A dotação inicial para a função Gestão Ambiental, aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (ALEP) por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA), entre 2003 e 2014, representou em média 0,81% das despesas totais fixadas. Entre o valor aprovado pela ALEP e o empenhado na Gestão Ambiental há uma diferença significativa, em média 66,32% do que foi aprovado é empenhado (Figura 1). Apenas no ano de 2012 o orçamento aprovado na LOA foi inferior ao empenhado. A revisão dos valores que são definidos na LOA devido a arrecadação inferior à esperada e a contingenciamentos são esperados. No entanto, o corte médio do orçamento total do estado fixado na LOA para o empenhado, no decorrer dos anos analisados, foi de 7,04%, sendo o máximo de 12,62%, em 2005. Os dados indicam que o orçamento para o meio ambiente no estado do Paraná

apresenta cortes orçamentários acima da média, indicando a baixa prioridade dessa área. Segundo o Entrevistado 4, a área ambiental é uma das preferidas para se realizar cortes no orçamento. “[...] o orçamento, na área ambiental, ele é proposital no sentido de não ter, mas ele é prioritário na hora de cortar”. “Infelizmente cortar investimento em meio ambiente, muitas vezes, dá um saldo eleitoral muito bom”. Essas modificações entre o que é planejado e o que é liberado efetivamente no orçamento prejudicam a política ambiental, gerando grande incerteza e baixa capacidade de planejamento institucional, com o orçamento assumindo um caráter apenas cerimonial. O cenário também sugere a baixa influência política da burocracia ambiental no processo orçamentário.

Figura 1: Participação do gasto da função Gestão Ambiental nas despesas totais fixadas e empenhadas do estado do Paraná, de 2003 a 2014 (%)



De um modo geral os recursos alocados no setor ambiental têm se mostrado reduzidos, instáveis e insuficientes. Embora em valores absolutos o orçamento para área tenha crescido de R\$ 160.243.620, em 2003, para R\$ 238.905.708, em 2014, todo o orçamento estadual do Paraná cresceu e a área ambiental não acompanhou este aumento. Em termos relativos, valores percentuais, houve uma queda de 12,53% no orçamento para função Gestão Ambiental entre 2003 e 2014, indicando a perda de importância do setor no orçamento geral. A insuficiência de recursos foi constatada, diante da sua inerente complexidade, na evolução quantitativa e nas demandas não ou mal atendidas. Na sequência, seguindo a proposta de Russel e Benson (2014), analisamos esse quadro orçamentário geral a partir de três categorias: partidarismo, distância e alternância ideológica e preferências do público.

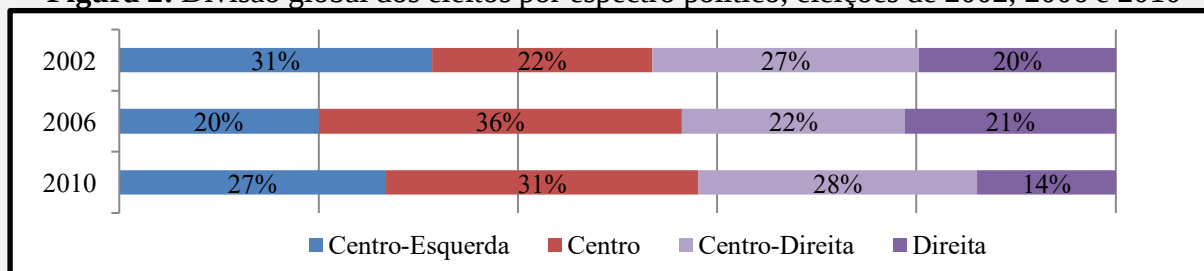
4.2. Partidarismo

O estado do Paraná elegeu, nas eleições de 2002, 2006 e 2010, um total de 257 candidatos, sendo 5 Senadores, 90 Deputados Federais e 162 Deputados Estaduais. Os políticos eleitos estão divididos em 17 partidos políticos. Entre o total de candidatos eleitos, 82% estavam filiados a apenas sete partidos (PMDB/MDB, PT, PSDB, DEM, PP, PPS/Cidadania, PDT)⁴. O Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB/MDB), 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.

Tomando a classificação de Tarouco e Madeira (2015) como referência, foi possível constatar que, no agrupamento por espectro político, nenhum partido de extrema esquerda e de esquerda elegeu representantes para o estado do Paraná nas eleições de 2002, 2006 e 2010 (Figura 2). 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 no estado do Paraná.

Na análise dos eleitos por espectro político, apresentada na figura 2, a direita e a centro-direita possuíam 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, ou seja, quase dois terços. O grupo dos Deputados Federais foi o que mais possuiu representantes à direita do espectro político, quase 50%. Os dados confirmam a tendência conservadora do sistema político paranaense e um ambiente favorável a posições antiambientalistas que reverberam em diversas decisões do Poder Legislativo e no Poder Executivo, inclusive em decisões orçamentárias (Almeida, 2018).

Figura 2: Divisão global dos eleitos por espectro político, eleições de 2002, 2006 e 2010



Fonte: Oliveira (2016).

⁴ DEM – Democratas; PP – Progressistas; e PDT – Partido Democrático Trabalhista.

No caso do estado do Paraná, posições tendencialmente mais conservadoras gozam de grande aceitação no cenário político e 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 auto posicionavam como de centro-esquerda, predominava a defesa de ideias que priorizavam liberdade em relação à igualdade e a não intervenção do Estado na economia (Braunert & Almeida, 2007), ilustrando a predominância do conservadorismo e do liberalismo econômico característicos do estado.

Os deputados eleitos no estado do Paraná têm um forte vínculo com o setor agropecuário. O Paraná é um estado com expressiva produção econômica ligada ao *agribusiness*: com 2,3% do território nacional, é o segundo maior produtor de grãos do país (IBGE, 2019). “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 4). 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). Este é um cenário político desfavorável, em sua grande maioria, às temáticas ambientais.

Outro aspecto que pode auxiliar na compreensão da influência do partidarismo na política e no orçamento 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*. 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 colocarem o desenvolvimento econômico em primeiro plano, somam 11 dos 17 partidos políticos com candidatos eleitos no Paraná entre 2002 e 2010. 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/MDB, PT e PSDB (Barros, 2015; Oliveira, 2016).

Tratando-se do Poder Executivo, dois partidos estiveram à frente do governo estadual, o PMDB/MDB e o PSDB. O PMDB/MDB 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, contudo, Requião, destoando do seu partido, é reconhecido por ser um político de centro-esquerda e defensor do intervencionismo estatal (Lima, 2006), inclusive no setor ambiental. O PSDB elegeu Carlos Alberto Richa para governador em 2010. A eleição de Richa assinalou o retorno ao comando do Executivo de forças e ideias conservadoras e neoliberais. O PSDB 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 filiado a um partido posicionado 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 do fortalecimento das políticas ambientais, ainda vistas como uma ameaça ao crescimento econômico (Almeida, 2018).

No Paraná, assim como no estudo de Russel e Benson (2014), o alinhamento político-partidário do governo parece influenciar a alocação de recursos para o setor ambiental. Durante o período de análise, os representantes eleitos no Paraná foram, 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 expressivos. 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. Isso não significa afirmar que apenas o partidarismo influencia a decisão sobre gastos ambientais, tampouco é o fator mais importante, mas pode contribuir na compreensão das decisões críticas sobre a política ambiental.

4.3. Distância e alternância ideológica

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. Entre as coligações, apenas duas (14%) possuíam 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, PTB⁵, PTN/PODE, PPB/PP, PRP/Patriota e PTdoB/Avante, que possui partidos do eixo ideológico centro-esquerda até direita.

Os dados apontam que a Assembleia Legislativa do Paraná possuiu 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. Assim, 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.

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 6). 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. 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) (Oliveira, 2016). Além disso, como afirmamos

⁵ PTB - Partido Trabalhista Brasileiro.

acima, a heterogeneidade deve ser contrastada com o maior consenso interpartidário em torno do modelo econômico tradicional do estado e resistente ao maior controle estatal no setor ambiental.

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, PSB⁶, PP, PPS/Cidadania, PTB, PMN, PHS, PTC, PSDC/DC⁷, PRP/Patriota, PTN/PODE, PSL e PRB/Republicanos). 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.

Nas eleições anteriores, o candidato Roberto Requião de Mello e Silva (PMDB/MDB) foi eleito sem coligação em 2002 e com uma coligação composta por dois partidos (PMDB/MDB e PSC) em 2006. Cada partido pertence a um espectro político (centro e centro-direita). Essa composição poderia ter favorecido mais mudanças no orçamento, o que não ocorreu, apesar das evidentes diferenças e maior comprometimento dos governos do Roberto Requião com a política ambiental (Almeida, 2018).

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/MDB) para Richa (PSDB). A mudança de um partido de centro para um de centro-direita e de um perfil desenvolvimentista para um que não trata da temática ambiental, contudo não revela com maior precisão a expressiva mudança entre os dois governos. Embora houvesse diferenças significativas quanto ao comprometimento com proteção ambiental e o papel do Estado na preservação ambiental, tal mudança não foi significativa a ponto de se refletir no orçamento ambiental do estado. O governo do PMDB/MDB gastou em média 0,54% do orçamento estadual em meio ambiente, sem considerar o ano de 2004, e o PSDB, no período de quatro anos, 0,58%.

Ainda assim, o governo de Requião, segundo alguns Entrevistados, teve uma preocupação maior com as políticas de meio ambiente se comparado ao governo de Richa, de orientação neoliberal.

⁶ PSB - Partido Socialista Brasileiro.

⁷ PSDC/DC - Democracia Cristã.

O PMDB [MDB], 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 1).

Richa não renovou o convênio entre o IAP e o Batalhão de Polícia Ambiental do Paraná (Força Verde) realizado por Requião, reduzindo drasticamente a capacidade de fiscalização ambiental (Brembatti, 2015). Além disso, em 2012 o governo Richa tentou extinguir o Batalhão da Polícia Ambiental. Em 2014, um projeto de autoria dos deputados da sua base de apoio na ALEP, representantes do setor industrial e da agroindústria, revogou a Lei de Auditoria Ambiental Compulsória (Lei nº 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. Com isso foi extinto o mais completo instrumento de controle ambiental do estado, implementado durante a gestão de Requião.

Assim como as legislações ambientais são insuficientes 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 (Bacot & Dawes, 1997; Daley & Garand, 2005; Lombard, 1993).

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 com repercussões expressivas no orçamento ambiental, no Paraná, apesar de um quase “abismo” ideológico entre os governos Requião e Richa, não capturado completamente no espectro político e no perfil partidário, essa alternância não teve repercussão nos gastos ambientais. (Russel & Benson, 2014; Tsebelis & Chang, 2004). A análise ideológica dos *veto players* no Paraná mostrou que houve um grande distanciamento ideológico entre eles e nenhuma alternância significativa dos governos e nas relações de forças no Poder Legislativo a ponto de contribuir para mudanças expressivas e contínuas na política e no orçamento ambiental estadual. Antes, pelo contrário, a partir de 2010 a política ambiental passou a sofrer importantes retrocessos que aprofundaram o seu desmantelamento (Gallassi, 2018).

4.4. 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). Uma pesquisa de opinião em âmbito nacional foi realizada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) (2014) 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. Nesta 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, “promover políticas de proteção ao meio ambiente” ocupou a 20ª posição na lista com 22 opções, apontada por apenas 2% dos entrevistados.

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 (CNI, 2014). Em outras pesquisas de opinião pública realizadas no Paraná em 2009, 2010 e 2011, o meio ambiente não aparece entre as opções escolhidas (Félix, 2010; Olinda, 2010; Marés, 2012).

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 representantes políticos. Os seguintes trechos de entrevistas mostram como o meio ambiente é levado em consideração pela população: “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 4); “Objetivamente, que a opinião pública não pressiona por mais recursos por essa área [meio ambiente], 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” (Entrevistado 6).

As pesquisas e entrevistas apresentadas anteriormente mostram que, segundo os paranaenses, 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 destas pesquisas pode-se deduzir que a situação do estado no início da década de 2000, possivelmente, não era muito diferente da constatada nos períodos posteriores.

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. Uma questão importante a se levantar, contudo, é como se formam essas preferências. Não resta dúvida de que questões prementes como saúde, emprego, segurança e educação tendam a ser priorizadas no orçamento, sobretudo em países com tanta desigualdade e miséria como o Brasil. Mas essa baixa prioridade também é construída pela grande disseminação de discursos de sustentabilidade de mercado que levam a crer que já teríamos alcançado uma qualidade ambiental desejada ou estaríamos a caminho, acrescida da grande carência informações ambientais que deveriam ser produzidas e publicizadas por instituições que estão sucateadas (Layrargues, 2017). As características dos problemas ambientais dificultam a sua inserção entre as preferências do público (Borinelli, 2011), porém uma análise mais criteriosa também precisa considerar como essas preferências são construídas e quem e como elas beneficiam com um ambientalismo superficial.

5. Considerações finais

No Paraná os partidos políticos, no período de análise, estiveram, em sua maioria, entre o centro e a direita do espectro político e são desenvolvimentistas ou não tratam das temáticas ambientais em seus programas partidários. 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/MDB, PT e PSDB. As coligações formadas pelos *veto players* institucionais do estado estiveram distantes ideologicamente ao serem analisadas por espectro político, 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. Estas áreas estão entre as que receberam maior percentual do orçamento estadual durante o período de análise.

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 afirmar que o quadro descrito no período analisado não foi o mais favorável aos gastos ambientais, que foram declinantes, instáveis e insuficientes para atender as demandas ambientais no período de análise. O caráter restritivo de muitas políticas ambientais ao crescimento econômico e de elevação de custo aos setores produtivos e também ao Estado deve ser considerado para se concluir que muitas vezes, a política ambiental seja tratada por atores com grande poder de veto como uma área não apenas de baixa prioridade, mas uma antiprioridade. Assim, o orçamento pode ilustrar o esforço político para se manter uma estrutura de política ambiental mínima para fins de legitimação, que embora contestada, variável quanto aos efeitos produzidos pelos governantes e evidentemente insuficiente para promover a qualidade ambiental definida legalmente, atende às expectativas gerais de atores mais poderosos.

A grande fluidez e baixa aderência aos conteúdos programáticos partidários no Brasil são dois grandes complicadores no estudo sobre a influência dos partidos e das ideologias no processo político e na condução da administração pública. Uma importante contribuição para a melhor compreensão do tema poderia ser dada com novas pesquisas que incluíssem outros fatores apontados na literatura, como a posição/história pessoal dos políticos e dos governantes, a natureza concreta das alianças e posição dos partidos e os gastos em funções/programas específicos. Outras contribuições poderiam ser dadas por estudos comparativos e, ampliando o foco analítico de Russel e Benson (2014), abordando o papel do Estado na política ambiental.

O uso dos gastos e do processo orçamentário em estudos qualitativos pode dar importante contribuição para abordagens mais completas e contextualizadas sobre aspectos críticos da implementação de políticas públicas. Para além das dimensões

contábeis, financeiras, econômicas e legais, o processo orçamentário é uma síntese das relações de forças, 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, ou seja, expressa importantes elementos da seletividade estatal. 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 e, de outra forma, como se produz e se legitima uma política “antiambiental”. Assim, pode ser um instrumento de acompanhamento e avaliação social da política ambiental, visando incentivar iniciativas de maior esforço acadêmico e social de acompanhamento do gasto ambiental e de maior participação na promoção da sustentabilidade e da gestão 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

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*.