

016

ACESSO A SERVIÇOS PÚBLICOS E CONSOLIDAÇÃO DA CIDADANIA



SESSÕES TEMÁTICAS

III **ENEPCP** ANAIS

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

Jessica Eloísa de Oliveira (UnB)
Benilson Borinelli (UEL)

INTRODUÇÃO

Desde a década de 1990, vários países e organizações internacionais têm realizado esforços para medir e monitorar os gastos ambientais no setor público (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 (NEWMARK; WITKO, 2007; BORINELLI et al., 2011).

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. Por meio de métodos quantitativos, os autores verificam a relação entre o maior ou menor investimento ambiental de acordo com algumas variáveis (riqueza, gravidade dos problemas, capacidade administrativa etc.). Considerando que o processo orçamentário se caracteriza pela forte incidência de aspectos políticos em contextos específicos, a análise em profundidade, qualitativa, não só é mais indicada como 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 ciclo orçamentário do estado do Paraná no período de 2003 a 2014. Realizamos uma pesquisa qualitativa, de caráter descritivo e exploratório, baseada nas categorias adotadas por Russel e Benson (2014): partidarismo, ideologia e preferências do público.

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. Dessa forma, este trabalho contribui para a maior compreensão e conhecimento da política ambiental estadual no Brasil, dando suporte a novos estudos empíricos e teóricos, particularmente para aqueles que buscam compreender e destacar os mais importantes fatores relacionados à definição dos gastos públicos estaduais. O estudo ainda oferece elementos para uma avaliação sistemática e crítica do processo de financiamento e desempenho das políticas ambientais. Ao chamar a atenção para a dimensão política do processo orçamentário, esperamos disponibilizar novas formas de acompanhamento e avaliação social da política ambiental, incentivar iniciativas de controle acadêmico e social desses gastos e a maior participação na promoção da sustentabilidade e da gestão ambiental.

O artigo está dividido em cinco seções. A seção dois engloba o quadro de referência teórica. Na seção três são apresentados os procedimentos metodológicos do estudo. 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.

QUADRO DE REFERÊNCIA TEÓRICA

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 (NEVES, 2006; STEINER, 2011; BORINELLI, 2011).

A implementação de políticas ambientais implica na alocação de recursos orçamentários em atividades como o licenciamento e fiscalização de atividades econômicas, 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 que isso possa acontecer, por exemplo, sustentando uma elevada capacidade e autonomia institucional (BACOT; DAWES, 1997), necessárias para manter, por exemplo, quadros técnicos quantitativa e qualitativamente adequados e sistemas de monitoramento e fiscalização ambiental.

Na literatura internacional, há vários estudos que buscam analisar o que os estados têm realizado na política ambiental e que fatores podem influenciar um maior ou menor desempenho nesse campo (BACOT; DAWES, 1997; NEWMARK; WITKO, 2007). Esses trabalhos são, em sua maioria, análises quantitativas inferenciais que utilizam os gastos como variável dependente, geralmente associada ao nível de engajamento ou pretensão dos governos em caráter ambiental. Nesses estudos, em geral, o gasto ambiental é tomado como função de diversos fatores que interagem nas unidades de governo, com destaque para a riqueza econômica, a gravidade do problema ambiental, demografia, capacidade administrativa, grupos de pressão, partidarismo e ideologia (BACOT; DAWES, 1997; NEWMARK; WITKO, 2007).

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, então, foi utilizado para desenvolver um quadro analítico para explicar práticas orçamentárias (quadro 1). Essa estrutura foi empregada pelos autores para examinar o orçamento verde em duas das principais economias industrializadas: os Estados Unidos e o Reino Unido. Os principais resultados do estudo foram, em primeiro lugar, o 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.

Quadro 1 – Um quadro analítico-teórico para explicar o orçamento verde

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

Fonte: Russel e Benson (2014)

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

Os autores ainda analisam a ideologia no orçamento verde a partir do modelo de veto *players* de Tsebelis e Chang (2004). Veto *players* são agentes, institucionais ou partidários, que podem vetar a adoção de uma política, 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 porcentagem maior ou menor para alguma área, depende da composição dos governos (distância ideológica) e da diferença de posição ideológica entre o anterior e o atual governo (alternância ideológica). Quanto mais ideologicamente diversificada a coalizão de governo (maior distância ideológica entre os partidos), menos mudança ocorre na estrutura dos orçamentos. Além disso, quanto maior for a alternância, mais significativa a alteração na estrutura dos orçamentos (TSEBELIS; CHANG, 2004). 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 é de acordo com 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, 2013).

Em 2019, o Brasil possui 33 partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral –TSE. Esse grande número de partidos políticos é constantemente considerado um problema do sistema político brasileiro devido à alta fragmentação do sistema partidário no país, a heterogeneidade das coligações e o personalismo na escolha eleitoral. Por esses motivos, há no Brasil a sensação de que os partidos políticos não têm um posicionamento ideológico definido (MADEIRA; TAROUÇO, 2011). Tarouco e Madeira (2013), no entanto, afirmam que este diagnóstico destoava 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. Tarouco e Madeira (2015) classificaram os partidos brasileiros no espectro esquerda-direita segundo seus estudiosos (Quadro 2).

Quadro 2 – Partidos políticos brasileiros registrados no TSE em 2019 e seu posicionamento no espectro político

SIGLA ATUAL/ SIGLA ANTERIOR	NOME	ESPECTRO POLÍTICO	Nº
PMDB/MDB	MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO	CENTRO	15
PTB	PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO	CENTRO-DIREITA	14
PDT	PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA	CENTRO-ESQUERDA	12
PT	PARTIDO DOS TRABALHADORES	CENTRO-ESQUERDA	13
DEM	DEMOCRATAS	DIREITA	25
PCdoB	PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL	ESQUERDA	65
PSB	PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO	CENTRO-ESQUERDA	40
PSDB	PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA	CENTRO-DIREITA	45
PTC	PARTIDO TRABALHISTA CRISTÃO	CENTRO-DIREITA	36
PSC	PARTIDO SOCIAL CRISTÃO	CENTRO-DIREITA	20
PMN	PARTIDO DA MOBILIZAÇÃO NACIONAL	CENTRO	33
PPS	PARTIDO POPULAR SOCIALISTA	CENTRO	23
PV	PARTIDO VERDE	CENTRO-ESQUERDA	43
AVANTE/PTdoB	AVANTE	CENTRO-DIREITA	70
PP	PARTIDO PROGRESSISTA	DIREITA	11
PSTU	PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES UNIFICADO	EXTREMA ESQUERDA	16
PCB	PARTIDO COMUNISTA BRASILEIRO	EXTREMA ESQUERDA	21
PRTB	PARTIDO RENOVADOR TRABALHISTA BRASILEIRO	CENTRO-DIREITA	28
PHS	PARTIDO HUMANISTA DA SOLIDARIEDADE	CENTRO	31
DC/PSDC	DEMOCRATA CRISTÃO	CENTRO-DIREITA	27
PCO	PARTIDO DA CAUSA OPERÁRIA	EXTREMA ESQUERDA	29
PODE/PTN	PODEMOS	CENTRO-DIREITA	19
PSL	PARTIDO SOCIAL LIBERAL	CENTRO-DIREITA	17
PRB	PARTIDO REPUBLICANO BRASILEIRO	CENTRO-DIREITA	10
PSOL	PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE	EXTREMA ESQUERDA	50
PL/PR	PARTIDO LIBERAL	CENTRO-DIREITA	22
PSD	PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO	NÃO CLASSIFICADOS NO ESTUDO DE TAROUCO E MADEIRA (2015)	55
PATRIOTA	PATRIOTA		51
PROS	PARTIDO REPUBLICANO DA ORDEM SOCIAL		90
SOLIDARIEDADE	SOLIDARIEDADE		77
NOVO	PARTIDO NOVO		30
REDE	REDE SUSTENTABILIDADE		18
PMB	PARTIDO DA MULHER BRASILEIRA		35

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do TSE e Tarouco e Madeira (2015)

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

Para analisar como os partidos políticos brasileiros incluem temas da agenda ambiental em seus programas partidários, Barros (2015) classificou a inserção das temáticas ambientais nos conteúdos oferecidos pelos partidos em seus websites em quatro grandes eixos: (1) desenvolvimento com sustentabilidade econômica, (2) preservação e conservação, (3) críticas ao sistema capitalista e sustentabilidade ecológica, (4) ecologia política, cultura urbana e cidadania ecológica. Dos 32 partidos que integraram o estudo, dois, SOLIDARIEDADE e PROS, não foram classificados por Barros (2015) nos eixos temáticos e 12 não incluem temáticas ambientais em seus programas partidários, ou seja, 37,5%. São eles: PSDB, PTC, PSC, PMN, PRP/PATRIOTA, AVANTE/PTdoB, PRTB, PHS, PTN/PODE, PSL, PR/PL e PPL.

No primeiro eixo ficaram os partidos que focam seus programas na sustentabilidade econômica e, portanto, são defensores do crescimento econômico, como MDB, PT, PRB e PSB. O segundo eixo, dos preservacionistas, reúne o PP, PSDC/DC, PSD, PTB, PPS e DEM, e corresponde à combinação da sustentabilidade econômica, social e ecológica. Os críticos ao sistema capitalista (terceiro eixo), PCdoB, PDT, PSOL, PCO, PSTU e PCB, priorizam em seus programas partidários as temáticas ambientais voltadas à sustentabilidade ecológica. Por fim, somente dois partidos, o 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). Portanto, espera-se que, assim como em estudos de outros países (LESTER; LOMBARD, 1990; LOMBARD, 1993), no Brasil, o posicionamento ideológico dos partidos políticos em exercício tenha influência sobre a política e os gastos ambientais estaduais.

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. Para tal, 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 de domínio público e entrevistas semiabertas. As entrevistas semiestruturadas foram realizadas com sete atores que participaram das fases do ciclo orçamentário. Entre os cargos que os entrevistados ocuparam durante período de análise têm-se os de Deputado Federal, Deputado Estadual, Presidente da Comissão de Ecologia e Meio Ambiente da Alep, Secretário da Comissão de Orçamento da Alep, Secretário do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, Presidente do IAP, Chefe de área do IAP, Técnico do IAP, Coordenador de Orçamento da Fazenda, Chefe da Corregedoria do Tribunal de Contas do Estado e Diretor Jurídico do Tribunal de Contas do Estado. As entrevistas foram realizadas no mês de março de 2016 nas cidades de Londrina e Curitiba. Nos dados coletados por meio de entrevistas, a técnica utilizada foi a análise de conteúdo.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta seção está dividida em quatro itens. O primeiro busca descrever a evolução da política e dos gastos ambientais no estado do Paraná. As subseções seguintes apresentam os resultados e discussão para cada uma das categorias analisadas: partidarismo, ideologia e preferências do público.

A POLÍTICA E OS GASTOS AMBIENTAIS NO PARANÁ

O estado do Paraná está localizado na região sul do Brasil. Sua capital é a cidade de Curitiba. A população estimada do estado em 2018 foi de 11.348.937 habitantes com rendimento nominal mensal domiciliar per capita de R\$ 1.607,00. O Paraná é a quinta maior economia do país com um PIB (Produto Interno Bruto) de R\$ 401,6 bilhões, em 2016. O estado é o segundo maior produtor de grãos do Brasil com apenas 2,3% do território nacional (IBGE, 2019).

O Paraná possui uma grande diversidade de ecossistemas e está dividido em 16 grandes bacias hidrográficas. 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 (BRASIL, 2001; IPARDES, 2010; OLIVEIRA, 2016).

A política ambiental do estado do Paraná é 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 estado do Paraná já foi referência em políticas de meio ambiente, como o pioneirismo no ICMS ecológico, mas nas últimas décadas os órgãos ambientais do estado estão sucateados (OLIVEIRA, 2016). Conforme evidenciado nas falas dos entrevistados sobre o IAP, principal entidade ambiental do Paraná: “[...] teve um tempo em que o IAP ficou até sucateado, podemos dizer assim, em termos de pessoal, em termos de estrutura, em termos de equipamento” (ENTREVISTADO 2). “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).

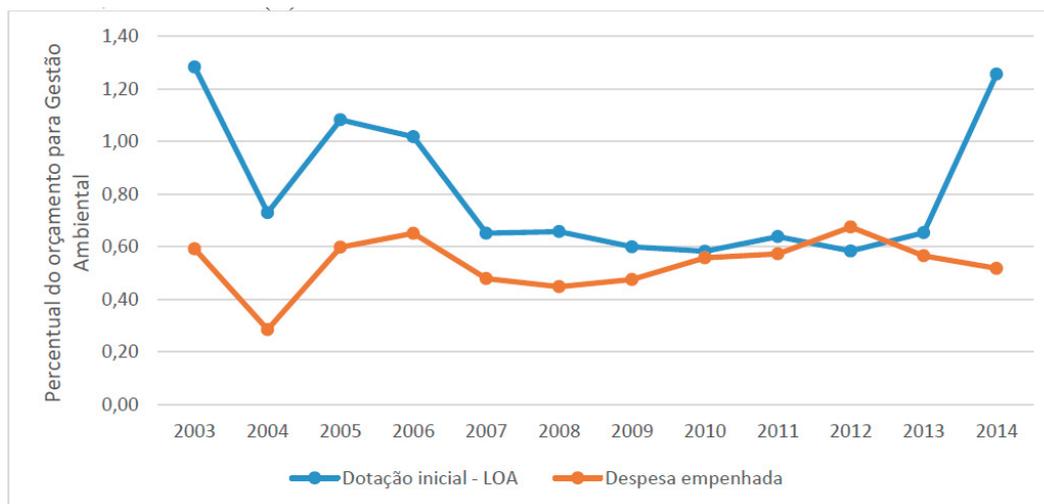
Em maio de 2015, os servidores dos órgãos ambientais do Paraná entraram em greve para solicitar, entre outras reivindicações, concurso público para recomposição do quadro de pessoal do setor ambiental. Dados apresentados pelo Sindicato Estadual dos Servidores Públicos da Agricultura, Meio Ambiente, Fundepar e Afins (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 e 47 preencheram os requisitos no final do ano. 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 pessoal nos principais órgãos ambientais do estado do Paraná foi evidenciada na fala de vários entrevistados, mas os problemas dessa política não se restringem somente a este recurso. 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 (Gráfico 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 dotação inicial para a função Gestão Ambiental, aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (ALEP) por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA), representou em média 0,81% das despesas totais fixadas. O máximo foi de 1,28%, em 2003, e o mínimo foi de 0,58%, em 2010 e 2012. 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 (Gráfico 1). O maior corte orçamentário na área, sem considerar o ano de 2004, foi de 61,30%, em 2014. Apenas no ano de 2012 o orçamento aprovado na LOA foi inferior ao empenhado.

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



Fonte: Elaborado pelos autores

Sabe-se que faz parte do processo orçamentário a revisão dos valores que são definidos na LOA devido a arrecadação inferior à esperada e a contingenciamentos (SILVA; JURAS; SOUZA, 2013). 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. 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. Os gestores não sabem quais programas serão executados e o orçamento assume caráter apenas cerimonial.

Os gastos ambientais paranaenses classificados por subfunção ajudam a evidenciar a descontinuidade de programas em determinadas áreas. As principais subfunções da função Gestão Ambiental no estado do Paraná são Preservação e Conservação Ambiental, Controle Ambiental, Recuperação de Áreas Degradadas e Recursos Hídricos. As demais subfunções englobam Ordenamento Territorial e Administração Geral. Na tabela 1 é apresentado quanto da função Gestão Ambiental foi destinado para cada subfunção. Nota-se que apenas as subfunções de Preservação e Conservação Ambiental e Controle Ambiental tiveram recursos alocados durante todo o período analisado. E mesmo estas apresentaram uma variação significativa a cada ano. As outras subfunções não apresentam continuidade e passam períodos sem nenhum investimento. Ao considerar que cada subfunção engloba uma quantidade de programas e projetos da área ambiental, percebe-se que estes também não têm continuidade. “[...] muitos programas que estavam em andamento foram interrompidos. Interrompidos também pela falta de recursos que deixaram de existir” (ENTREVISTADO 4).

Tabela 1 – Percentual gasto por subfunção da Gestão Ambiental, de 2003 a 2014

Ano	Preservação e Conservação Ambiental	Controle Ambiental	Recuperação de Áreas Degradadas	Recursos Hídricos	Demais Subfunções
2003	69,92%	9,71%	18,51%	-	1,87%
2004	14,64%	70,91%	11,33%	-	3,11%
2005	32,44%	64,78%	2,78%	-	-
2006	32,49%	65,40%	2,11%	-	-
2007	33,20%	66,78%	0,02%	-	-
2008	34,26%	65,74%	-	-	-
2009	27,77%	70,17%	2,07%	-	-
2010	42,24%	57,76%	-	-	-
2011	46,92%	52,76%	-	0,32%	-
2012	39,17%	44,76%	-	15,79%	0,28%
2013	42,93%	46,51%	-	9,75%	0,81%
2014	42,68%	53,40%	-	3,78%	0,13%
Média	38,22%	55,73%	3,07%	2,47%	0,52%

Fonte: Elaborada pelos autores

A análise do gasto ambiental do estado do Paraná por categoria econômica (despesas correntes e de capital) e natureza da despesa (pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes, investimentos e inversões financeiras) indicou que a maioria dos recursos foi destinada para pagamento de pessoal e encargos: 46,40% em média. O gasto com pessoal e encargos somado as outras despesas correntes representaram, em média, 82,17% do gasto ambiental paranaense no período de 2003 a 2014. As despesas de capital, que englobam investimentos e inversões financeiras, corresponderam a 17,83%, em média, do orçamento ambiental do Paraná. Segundo o Entrevistado 6 “o investimento é importante, mas enquanto o custeio continua alto desta forma, despesa com pessoal e folha de pagamento continuarem consumindo todos os recursos, a gente vai investir pouco mesmo”.

A política ambiental do Paraná enfrenta problemas adicionais, como o desvio de recursos de seus fundos. A Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMA possui dois fundos vinculados a ela, o Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FRHI, gerido pelo Instituto das Águas do Paraná, e o Fundo Estadual do Meio Ambiente – FEMA, administrado pelo Instituto Ambiental do Paraná – IAP. Esses fundos, basicamente, são constituídos por receitas vinculadas ao meio ambiente e aos recursos hídricos, que devem ser alocadas nessas áreas específicas, conforme a legislação que os instituiu, lei nº 12.726, de 26 de novembro de 1999, e lei nº 12.945, de 05 de setembro de 2000 (PARANÁ, 1999; 2000).

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

O FRHI, no ano de 2015, tinha R\$ 42.356.550,00 em dotação inicial, sendo 47% destinados às despesas correntes e 53% a despesas de capital. O decreto 1.024 de 2015 cancelou R\$ 20.256.550,00 (48%) das dotações iniciais do fundo e os transferiu para suplementação de despesas do AGUASPARANA. Os R\$ 22.100.000,00 restantes foram declarados como excesso de arrecadação do fundo e transferidos para o Instituto das Águas do Paraná pelo decreto 1.025 de 2015. Nessa transição, R\$ 5.525.000,00 dos investimentos que deveriam ter sido transferidos do FRHI para a gestão de recursos hídricos nos municípios foram aplicados em despesas de pessoal e encargos sociais do AGUASPARANA. Os recursos do fundo, pelo menos a maior parte, teriam que ser aplicados em programas e projetos para desenvolvimento da área em questão e não para custeio de seu órgão gestor. No entanto, no ano de 2015, 60% das receitas do FRHI foram empregadas para o pagamento de despesas de custeio de manutenção das atividades do Instituto das Águas do Paraná.

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

Para que não houvesse falta de dinheiro para folha de pagamento, para não sei o quê, se recolheu todos esses fundos. E aí para fazer caixa para você poder pagar a folha de pagamento no final do mês de todos os funcionários, dos funcionários públicos, dos professores, da Polícia Militar, da saúde. Porque não tem recurso suficiente. Houve uma queda de arrecadação nisso tudo e daí o que o secretário da fazenda imaginou “ah tem dinheiro parado lá no IAP”, mas esse dinheiro é carimbado, tem uma lei que diz que tem que ser usado em meio ambiente. “Não, mas passa tudo para lá, nós utilizamos, quando precisar a gente libera”. Mas nem sempre o estado vai ter disponibilidade corrente de caixa para liberar o dinheiro que estava lá (ENTREVISTADO 3).

Considerando que a maior parte das receitas desses fundos são provenientes de multas por infrações ambientais e de recursos externos para investimento na área em questão, é razoável que sua destinação seja para despesas de capital. Um desvio de função do fundo fica claro quando nas próprias dotações iniciais dos fundos, aproximadamente, metade das despesas já era destinada para custeio e esse percentual só aumentou com a transferência de investimentos para pagamento de pessoal e encargos sociais. Ou seja, desvio da função inicial do órgão já existia nas suas dotações iniciais. A crise fiscal do estado levou a uma maior restrição às condições de financiamento da política ambiental.

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 13% 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.

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% estão filiados a apenas sete partidos (MDB, PT, PSDB, DEM, PP, PPS, PDT). O Movimento Democrático Brasileiro (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.

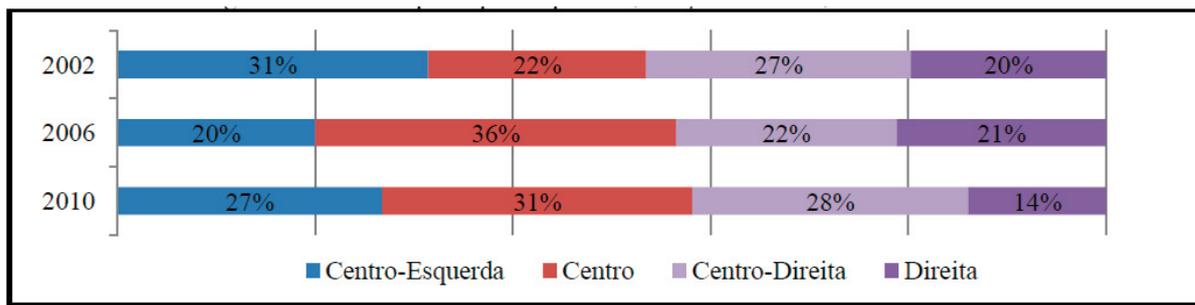
O Paraná tem partidos que predominam no cenário político nos últimos anos, indicando uma polarização em dois grupos políticos. Desde o processo de redemocratização e o retorno das eleições diretas para governador dos estados em 1982, dois principais grupos vem se revezando na condução do Poder Executivo paranaense. Um liderado pelo MDB, de linha centro-esquerda, e outro, liderado pelos partidos PDT¹, DEM e, após 2010, PSDB, de direita.

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 (Gráfico 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 no gráfico 2, a direita e a centro-direita possuem em média 44% das cadeiras parlamentares a que o Paraná tem direito, seguida pelo centro (30%) e a centro-esquerda (26%). O centro somado aos partidos de centro-direita e de direita representaram 74% dos parlamentares do estado no período de 2003 a 2014, ou seja, quase dois terços. Os dados apontam que o estado do Paraná é, predominantemente, de direita. O grupo dos Deputados Federais foi o que mais possuiu representantes à direita do espectro político, quase 50%.

¹Vale ressaltar que os partidos assumem posições distintas em cada estado e ao longo do tempo. O PDT, por exemplo, apesar de já ter sido classificado nacionalmente como um partido de centro-esquerda, no estado do Paraná tem abrigado políticos reconhecidos como de direita. Esse foi o partido no qual se elegeu, pela primeira vez, como governador Jaime Lerner, que já foi da Arena e do DEM, partidos invariavelmente de direita.

Gráfico 2 – Divisão global dos eleitos por espectro político, eleições de 2002, 2006 e 2010



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do TSE das respectivas eleições e Tarouco e Madeira (2015)

No caso do estado do Paraná, posições tendencialmente mais conservadoras gozam de grande aceitação no cenário político que até os parlamentares posicionados na centro-esquerda do espectro acabam defendendo ideias comumente associadas à direita, como o apoio à liberdade em detrimento da igualdade (PERISSINOTTO; BRAUNERT, 2007). Entre a elite partidária do estado (presidentes de partidos políticos) que se 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).

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 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, MDB, PT e PSDB (BARROS, 2015; OLIVEIRA, 2016).

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

No Paraná, assim como no estudo de Russel e Benson (2014), o alinhamento políticopartidário 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.

IDEOLOGIA

Neste item são apresentadas as coligações partidárias que se formaram durante as eleições de 2002, 2006 e 2010 no Paraná para os cargos de Deputado Estadual e Governador. A partir delas foi feita uma análise da distância e da alternância ideológica entre os veto *players* do estado por espectro político e por perfil partidário ambiental.

DISTANCIAMENTO IDEOLÓGICO

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

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

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).

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

A maioria das coligações do Paraná (57%) era composta por partidos posicionados a pelo menos três perfis ambientais partidários de distância, dos quais 50% está separado até por quatro perfis, como a coligação formada na eleição de 2006 pelo PT, PHS, PL, PAN/PTB, PRB e PCdoB, que tem partidos do perfil 1 até o 4, ou seja, daqueles que não tratam de temáticas ambientais nos seus programas partidários até os críticos ao sistema capitalista. As coligações em que todos os partidos pertencem a um mesmo perfil partidário ambiental representam 21% do total. Ainda, 79% das coligações têm pelo menos um partido do perfil 1, aquele que não trata de temáticas ambientais. Esse distanciamento entre as visões ambientais dentro das coligações é tão prejudicial para o orçamento da área ambiental quanto o distanciamento ideológico no espectro esquerda-direita.

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

[...] a sustentação, a base política hoje dos nossos governantes ela é muito frágil. Se eu te perguntar quantos partidos formaram a aliança para eleger o Beto Richa. [...] E aí quando vai se formar o governo cada um quer o seu pedaço. Cada um quer uma fatia desse governo. “Ah eu consegui 10 mil votos, 15 mil votos para te eleger. Eu quero uma secretaria, uma autarquia, um departamento, uma divisão, uma diretoria.” É isso que ocorre. Então na realidade hoje é um pluralismo de partidos que muitas vezes acaba interferindo internamente aqui para nós [no IAP] (ENTREVISTADO 3).

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

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

ALTERNÂNCIA IDEOLÓGICA

Acerca da alternância ideológica, considerando o período de análise, foi na eleição de 2010 que houve uma mudança mais significativa no governo do estado, de Requião (MDB) para Richa (PSDB). Contudo, foi de um partido de centro para centro-direita e de um perfil desenvolvimentista para um que não trata da temática ambiental. Tal mudança não foi significativa a ponto de refletir no orçamento ambiental do estado. O governo do 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%. No primeiro mandato, o governador Roberto Requião (2003-2006) gastou em média 0,61% do orçamento estadual na área ambiental, excluindo-se 2004. No segundo (2007-2010), a média caiu para 0,49% do orçamento. Durante os dois mandatos do governador Roberto Requião, os maiores gastos foram em anos eleitorais (2006 e 2010).

Ainda que a alternância ideológica no espectro político e no perfil partidário não seja expressiva e não tenha se refletido no gasto ambiental, segundo os entrevistados, houve diferenças consideráveis entre os governos no modo de conduzir a política ambiental do estado. O governo de Requião, segundo alguns entrevistados, teve uma preocupação maior com as políticas de meio ambiente se comparado ao governo de Richa, conforme trechos das entrevistas abaixo.

O PMDB [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).

Eu entendo, também, que era um grupo menos vinculado aos grandes negócios, ao grande negócio do Paraná. Eu acho que o PMDB [MDB] era menos influenciado, também era influenciado, mas um pouco menos. Eu acho que a agricultura tinha um espaço com mais crítica com relação às questões ambientais no governo do Requião. Ele tinha um cuidado maior, ele tinha a Força Verde, tanto é que o Requião perdeu muito voto por conta disso (ENTREVISTADO 5).

A principal crítica dos entrevistados em relação ao governo Richa foi a não renovação do convênio entre o IAP e o Batalhão de Polícia Ambiental do Paraná (Força Verde). O convênio ficou sem renovação de novembro de 2011 até setembro de 2016 e, sem ele, os policiais da Força Verde não podiam lavrar multas ambientais. O IAP, que já tem o quadro de funcionários defasado, deixou de contar com o apoio de 520 policiais do Batalhão Ambiental para fiscalização no período (MILAN; MARTINS, 2012; BREMBATTI, 2015). Esse parece ser um dos indícios da falta de compromisso do governo Richa com a área ambiental. Contudo, vale dizer que um dos entrevistados considerou o governo Richa mais aberto às causas ambientais que o de Requião. “Essa gestão é muito mais acessível, muito mais aberta para o diálogo, muito mais acessível para aceitar as mudanças, as atualizações, bem mais acessível. Governador anterior acho que não queria nem ouvir falar em IAP” (ENTREVISTADO 2).

Ressalta-se que este trabalho não procurou avaliar os governos. Isso demandaria outra pesquisa.

No entanto, algumas evidências mostram que o governo de Requião é reconhecido por características centralizadoras, estatismo (estado forte) (LIMA, 2006; PERISSINOTTO, 2008) e maior rigor na aplicação da legislação ambiental. Por outro lado, o governo de Richa, pela composição partidária e ideológica da sua base de apoio, parece ser mais sensível e ter um compromisso com os interesses antiambientais. Assim como as legislações ambientais são inúteis sem o financiamento necessário para se realizar os objetivos estabelecidos, o gasto ambiental sem o comprometimento do governo em executar a regulamentação ambiental é insuficiente para a efetividade das políticas de meio ambiente (LOMBARD, 1993; BACOT; DAWES, 1997; DALEY; GARAND, 2005).

O governo Richa, em 2012, tentou extinguir o batalhão da polícia ambiental (BRAGANÇA; LÁZARO, 2012; BREMBATTI, 2012) e, no final de seu governo, em 2014, um projeto de autoria dos deputados² da sua base de apoio na ALEP, que são representantes do setor industrial e da agroindústria, revogou a Lei de Auditoria Ambiental Compulsória (Lei 13.448/02) e os artigos 7º e o 63º da lei nº 11.054/95, que dispõe sobre a Lei Florestal do Estado, sem apresentar substitutivos (MORETTI, 2015; BATTISTELLI, 2014). Embora isso possa caracterizar um movimento de desregulamentação, aliado ao desmonte das instituições ambientais ocorrido em todo o período de análise, uma abordagem mais abrangente sobre o posicionamento dos dois governos necessita de investigações com maior profundidade.

No estado, no período analisado, há uma fraca institucionalização da política ambiental nos partidos e no governo, conforme indícios apresentados anteriormente. Nesse cenário, preferências e convicções pessoais dos governantes acabaram por influenciar a política ambiental do estado e seu orçamento. Isso foi perceptível em alguns relatos dos entrevistados. “Eu vou personalizar isso na figura do Beto Richa e do Requião e tomando cuidado para ser isenta, tá. [...] o Requião e daí se personaliza em cima do PMDB [MDB], eu acho, eu entendo que eles tenham um compromisso maior com a questão ambiental” (ENTREVISTADO 5).

Tem influenciado a partir do momento que o PMDB, com a área ambiental, é mais compromissado que o PSDB. Mas esse compromisso não está vinculado ao estatuto ou as diretrizes do partido e sim ao governante. [...] Então isso tem muito a ver com o governante, a política brasileira é muito personalizada no chefe do executivo (ENTREVISTADO 4).

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

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

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

²Plauto Miró Guimarães (DEM), Ademar Traiano (PSDB), Pedro Lupion (DEM) e Bernardo Ribas Carli (PSDB).

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

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

O Instituto Paraná Pesquisas fez um levantamento em 2009 de quais deveriam ser as prioridades para o próximo governador do Paraná segundo a opinião pública. A saúde teve a maior citação entre os entrevistados, com 59%, seguida por segurança pública, com 32%, e educação, com 30%. O meio ambiente não apareceu entre as 12 áreas citadas pelos paranaenses (FÉLIX, 2009). Em outra pesquisa, realizada pelo mesmo instituto em 2010 sobre os problemas enfrentados pelos paranaenses na opinião dos eleitores de Curitiba, capital do estado e sede do poder executivo e legislativo do Paraná, o meio ambiente também não aparece entre os 10 itens indicados como problemáticos (OLINDA, 2010). Por fim, o Instituto Paraná Pesquisas ainda realizou um levantamento, em 2011, dos principais problemas segundo os eleitores do interior do estado; da mesma forma que em Curitiba, são indicados pelos paranaenses 10 itens e o meio ambiente não está entre eles (MARÉS, 2012).

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

Entrevistas realizadas com funcionários das instituições ambientais do Paraná corroboram os dados das pesquisas de opinião e fortalecem o argumento de que a área ambiental não é priorizada pela população e, conseqüentemente, por seus governantes. Os seguintes trechos de entrevistas mostram como o meio ambiente é levado em consideração pela população: “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 preferências do público influenciam as prioridades do governo, portanto os mesmos itens que apareceram no topo dos rankings anteriores são aqueles privilegiados na agenda política e no orçamento público. Que as prioridades apontadas, em geral, gozem de maior participação orçamentária não quer dizer que sejam políticas mais efetivas. Assim, mesmo que os estados sejam mais sensíveis à opinião pública (RABE, 2010), quando não há o compromisso da sociedade com o meio ambiente dificilmente seus representantes vão agir de forma diferente. Podem-se sugerir algumas explicações possíveis para este quadro. Primeiramente, devido às características dos problemas ambientais, a natureza multidimensional e multidisciplinar, a complexidade e incerteza, os conflitos de interesses sociais inerentes, seus efeitos são dispersos, difusos e, em geral, de longo prazo, diferentemente de problemas como educação, segurança, saúde e emprego, que afetam de forma imediata a qualidade de vida das pessoas (BORINELLI, 2011). Acrescente-se a isso, em segundo lugar, que faltam informações acessíveis e contínuas sobre o meio ambiente e a qualidade ambiental, limitando ou impedindo o reconhecimento pela sociedade dos problemas ambientais e sua gravidade, a mobilização política e social e enfraquecendo as críticas e a avaliação do desempenho das instituições ambientais (BORINELLI, 2011). “[...] as pessoas até gostam do discurso ambiental, mas o discurso ambiental é muito elitista. Quando você vai falar de questão ambiental, você fala de crédito de carbono, você fala de bacia hidrográfica, você fala de coisas que as pessoas não entendem” (ENTREVISTADO 5). A isso se deve acrescentar a complexidade das informações presentes no orçamento público. “Por que é que a opinião pública não consegue ainda exercer esse papel de influenciar realmente na área orçamentária? Porque a informação é muito complexa, a informação infelizmente ela, por uma imposição da legislação” (ENTREVISTADO 6).

Em terceiro lugar, embora a falta de informações acessíveis e sistemáticas dos problemas ambientais e de suas consequências para a saúde humana e para sobrevivência de outras espécies reduza a pressão sobre os governos, os problemas sociais e econômicos, historicamente caracterizados pela crônica desigualdade e carências, são reais e, juntamente com outros aspectos como a dívida pública, a baixa eficiência e a corrupção, tendem a pressionar mais fortemente o orçamento público.

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. Até mesmo parlamentares de partidos de centro-esquerda defendem ideais de direita no estado, como a liberdade de mercado e a não intervenção do estado na economia. Nenhum partido de esquerda ou extrema-esquerda conseguiu eleger representantes para o cargo de Deputado ou Senador do Paraná no período de 2002 a 2010. Cerca de metade dos representantes eleitos estão distribuídos em três partidos políticos, MDB, PT e PSDB. As coligações formadas pelos *players* institucionais do estado estiveram distantes ideologicamente ao serem analisadas por espectro político e por perfil partidário ambiental, dificultando mudanças deliberadas nas estruturas dos orçamentos. Já os partidos políticos das coligações governamentais, veto *players* partidários, tiveram um distanciamento ideológico muito maior no pleito que elegeu Carlos Alberto Richa (2010) do que nos que elegeram Roberto Requião de Mello e Silva (2002 e 2006). A alternância ideológica entre os governos não foi significativa a ponto de se refletir no orçamento ambiental do estado.

As preferências do público no estado do Paraná estiveram voltadas, prioritariamente, para as áreas de saúde, educação e segurança pública. Estas áreas estão entre as que receberam maior percentual do orçamento estadual durante o período de análise. O meio ambiente não esteve sequer entre os dez principais problemas elencados pelos paranaenses em pesquisas de opinião pública. Em parte, isso pode ser explicado pela falta de acesso da população às informações ambientais e pelos impactos dos problemas ambientais, em geral, serem dispersos e difusos no tempo e no espaço.

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.

A grande fluidez e baixa aderência aos conteúdos programáticos partidários no Brasil são dois grandes complicadores no estudo sobre a influência dos partidos e ideologia 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, em episódios/áreas específicas, em estudos comparativos e, ampliando o foco analítico, 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 de convergências, negociações e confrontos de valores, ideologias e interesses em torno da alocação de recursos de poder escassos do fundo público. Portanto, trata-se de um processo político com grande implicação sobre o que o Estado vai fazer ou não fazer, o quanto e para quem. O processo orçamentário não explica por si só todo o processo político, mas pode ser um importante recurso para compreender como é decidida a alocação de recursos de poder para a política ambiental. Assim, pode ser um instrumento de acompanhamento e avaliação social da política ambiental, visando incentivar iniciativas de controle acadêmico e social do gasto ambiental e maior participação na promoção da sustentabilidade e da gestão ambiental.

REFERÊNCIAS

- BACOT, A. H.; DAWES, A. R. State Expenditures and Policy Outcomes in Environmental Program Management. **Policy Studies Journal**, v. 25, n. 3, p. 355-370, 1997.
- BARROS, A. T. Política partidária e meio ambiente: a adesão dos partidos políticos brasileiros à agenda verde. **Opinião pública**, Campinas, v. 21, n. 3, 2015.
- BATTISTELLI, C. Assembleia Legislativa revoga artigos da Lei Florestal do Paraná. **BemParaná**, Curitiba, 20 ago. 2014.
- BORINELLI, B. Problemas ambientais e os limites da política ambiental. **Serv. Soc. Rev.** Londrina, v. 13, n. 2, p. 63-84, jan./jun. 2011.
- _____.; CAPELARI, M. G. M.; GODOY, D. F. S. Política Ambiental e Organizações Públicas do Meio Ambiente no Estado do Paraná: origem e trajetória (1970 a 2002). In: VII Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, 2013, Belém. **Anais**. Universidade da Amazônia, Belém, 2013.
- _____.; TRIDAPALLI, J. P.; CAMPOS, M. F. S.; CASTRO, C. Gastos públicos em meio ambiente no Estado do Paraná: uma análise exploratória para o período 2002 a 2009. **R. Pol. Públ.** São Luís, v. 15, n. 1, p. 99-108, jan./jun. 2011.
- BRAGANÇA, D.; LÁZARO, M. Adeus Força Verde: Paraná extingue seu batalhão florestal. **O eco**, 14 ago. 2012.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Programa Nacional do Meio Ambiente II /PNMA 2. **Diagnóstico da gestão ambiental no Brasil**. Brasília, 2001.
- BRAUNERT, M. B.; ALMEIDA, B. G. M. Partido e posição ideológica: os valores políticos da elite partidária paranaense (1995-2002). In: PERISSINOTTO, R. M.; CODATO, A. N.; FUKS, M.;
- BRAGA, S. (Org.). **Quem governa?** Um estudo das elites políticas do Paraná. 1. ed. Curitiba: Editora da UFPR, 2007, p. 213-239.
- BREMBATTI, K. Falta de convênio entre IAP e Força Verde prejudica fiscalização ambiental. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 25 abr. 2015.
- _____. Projeto de renascimento da PM decreta “morte” de batalhões especializados. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 4 ago. 2012.
- CAPELARI, M. G. M. **Relações de poder e regulação ambiental: um estudo da klabin-pr (1970 – 2002)**. 2012. 140p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2012.
- CEPAL - COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Guia metodológica: Medición del gasto en protección ambiental del gobierno general**. Santiago, 2015. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Retratos da sociedade brasileira: problemas e prioridades do Brasil para 2014**. Brasília: CNI, 2014.
- DALEY, D. M.; GARAND, J. C. Horizontal diffusion, vertical diffusion, and internal pressure in State environmental policymaking, 1989-1998. **American Politics Research**, v. 33, p. 615-644, 2005.
- DUIT, A; FEINDT, P. H; MEADOWCROFT, J. Greening Leviathan: The rise of the environmental state? **Environmental politics**, v. 25, n. 1, p. 1-23, 2016.
- FÉLIX, R. Sustentabilidade, o sonho possível. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 11 set. 2010.

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

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

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Portal do IBGE.** Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 27 jun. 2019.

IPARDES – INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Nota técnica IPARDES: dinâmica ambiental do estado do Paraná.** Curitiba, n. 13, nov. 2010. LESTER, J. P.; LOMBARD, E. N. The comparative analysis of State environmental policy. **Natural Resources Journal**, v. 30, p. 301-319, 1990.

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

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

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

MARÉS, C. Saúde e segurança são os grandes problemas do interior do PR. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 8 jan. 2012.

MILAN, P.; MARTINS, M. Impasse entre IAP e Força Verde fragiliza fiscalização ambiental. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 7 mar. 2012.

MORETTI, G. N. Revogação da Lei de Auditorias Ambientais Compulsórias: retrocesso para o meio ambiente do Paraná. **Preserva Ambiental**, Curitiba, 12 fev. 2015.

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

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

OLINDA, C. Para curitibanos, corrupção é um dos maiores problemas do Paraná. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 26 jun. 2010.

OLIVEIRA, J. E. **Gasto ambiental no estado do Paraná: um estudo sobre a influência de fatores políticos no ciclo orçamentário.** 2016. 144 fls. Dissertação (Mestrado em Administração) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2016.

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

PARANÁ. Lei nº 12.726, de 26 de novembro de 1999. Institui a Política Estadual de Recursos Hídricos e adota outras providências. **Casa Civil: Sistema Estadual de Legislação**, Curitiba, 1999.

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

_____. Lei nº 18.375, de 15 de dezembro de 2014. Determinação para que os Fundos que especifica, existentes no Estado do Paraná, deixem de ter natureza especial contábil, permanecendo como fontes vinculadas de receita. **Casa Civil: Sistema Estadual de Legislação**, Curitiba, 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **XV Projeto de parecer prévio.** Curitiba, 2003. PERISSINOTTO, R. M. Visões de democracia nos governos Lerner e Requião ou como ainda faz sentido a distinção entre direita e esquerda. In: **Estado e democracia: pluralidade de questões.** Ponta Grossa, Editora UEPG, 2008.

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

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

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

SILVA, E. F.; JURAS, I. da A. G. M.; SOUZA, S. M. de. A política de meio ambiente como ela é. **O Process. Legis. o Orçamento Público e a Casa Legis**. Brasília: Edições Câmara, 2013. p. 127–213. SINDICATO ESTADUAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS DA AGRICULTURA, MEIO AMBIENTE, FUNDEPAR E AFINS. Meio ambiente na UTI. **Jornal do SINDISEAB**, Curitiba, n. 222, p. 3, ago. 2015. Disponível em: <http://www.sindiseab.org.br/uploads/jornal/jornal_222_web.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2016. STEINER, A. O uso de estudos de caso em pesquisas sobre política ambiental: vantagens e limitações. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 19, n. 38, p. 141-158, fev. 2011.

TAROUCO, G. S.; MADEIRA, R. M. Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos: análise de um expert survey. **Civitas**, v. 15, n. 1, p. e24-e39, 2015.

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

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

VIGNA, E. Sobrevivência da velha Bancada Ruralista é de 51,2%. **Instituto de Estudos Socioeconômicos**