

GASTOS PÚBLICOS EM MEIO AMBIENTE NO ESTADO DO PARANÁ: uma análise exploratória para o período 2002 a 2009

Benilson Borinelli

Universidade Estadual de Londrina (UEL)

Juarez Paulo Tridapalli

Universidade Estadual de Londrina (UEL)

Maria de Fátima Sales de Souza Campos

Universidade Estadual de Londrina (UEL)

Cristiane de Castro

Universidade Estadual de Londrina (UEL)

GASTOS PÚBLICOS EM MEIO AMBIENTE NO ESTADO DO PARANÁ: uma análise exploratória para o período 2002 a 2009

Resumo: Este artigo apresenta uma análise preliminar dos gastos públicos em meio ambiente no Estado do Paraná. O estudo desenvolvido é do tipo exploratório-descritivo e longitudinal (2000-2009). A análise dos gastos ambientais do Estado do Paraná no período revelou que essas despesas tendem a ser instáveis e vêm declinando na última década e que o corte de gastos na função gestão ambiental é bem superior ao corte do orçamento total. Há uma forte concentração dos gastos no controle ambiental e, conseqüentemente, no principal órgão responsável pelo licenciamento e fiscalização ambiental, o Instituto Ambiental do Paraná. Em relação aos outros estados da Região Sul, o estado do Paraná lidera os investimentos em meio ambiente, alocando, em média, mais do que a soma dos gastos dos estados de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul.

Palavras-chave: Política ambiental, gastos públicos, Paraná.

PUBLIC EXPENDITURES IN ENVIRONMENTAL ISSUES IN THE STATE OF PARANA: an exploratory analysis for the period between 2002 and 2009

Abstract: The purpose of this paper is to present a preliminary analysis of public expenditures in environmental issues in the state of Parana. The study conducted is an exploratory-descriptive and longitudinal one (2000-2009). The analysis of environmental expenditures in the state of Paraná in the considered period of time showed that these costs tend to be unstable and have been decreasing over the last decade, as well as the spending cuts in environmental management function, not to mention the cut of the total budget. There is a strong concentration of spending on environmental control and, consequently, in the main agency responsible for the licensing and environmental monitoring, that is the Environmental Institute of Parana. Compared with other southern states, Paraná leads the investment on the environmental issues, allocating, on average, more than the sum of the expenditures of the states of Santa Catarina and Rio Grande do Sul.

Keywords: Environmental policy, public expenditures, Paraná.

Recebido em: 01.09.2010. Aprovado em: 28.03.2011.

1 INTRODUÇÃO

A maior sensibilidade pública às evidências de uma crise ambiental, animada na última década pelas mudanças climáticas, a devastação das florestas e a contaminação do ambiente, tem conduzido a uma maior atenção ao desempenho das políticas ambientais.

Apesar do impressionante movimento de criação de agências, legislações e programas ambientais, os resultados no controle das ameaças ambientais têm se mostrado insuficientes em muitos países e globalmente. As avaliações das políticas ambientais podem se dar por meio de indicadores físicos, mas também da configuração do arranjo institucional criado para enfrentar os problemas ambientais, e, dentro dessa categoria, inclui-se a despesa pública com a política ambiental.

No Brasil, a análise dos gastos públicos em meio ambiente foi bastante facilitada pelas mudanças instauradas com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e na apresentação da contabilidade pública no final dos anos 1990. A maior padronização, transparência e sistematicidade na demonstração dos gastos ambientais da União, estados e municípios abriram novas e amplas possibilidades de acompanhamento e avaliação das políticas e instituições ambientais.

Entretanto, as bases de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) são pouco utilizadas para análises mais detalhadas sobre os gastos ambientais e sua dinâmica. Neste artigo, procurou-se explorar essa fonte documental analisando os gastos públicos na função Gestão Ambiental do Estado do Paraná. Para isso, discute-se a evolução desses gastos entre 2000 e 2009, em valores absolutos e, proporcionalmente, em relação aos gastos totais do governo estadual no período. Em seguida, são apresentadas as alocações nas subfunções ambientais e nas agências ambientais do estado. Por fim, é realizada uma comparação entre os gastos ambientais do estado do Paraná e os dos estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina. Com isso, pretende-se assinalar algumas especificidades e tendências no comportamento dos gastos ambientais realizados ao longo do tempo e em relação a outras unidades federativas.

A política ambiental do Paraná goza de certo destaque positivo na literatura, sobretudo devido a sua estrutura institucional, a importantes programas e o pioneirismo de políticas exitosas, a exemplo do ICMS Ecológico (YOUNG; RONCISVALLE, 2002). Contudo, existem poucos trabalhos abrangentes sobre as políticas e instituições ambientais do estado, encontrando-se mais comumente avaliações de programas e temáticas específicas.

As despesas ambientais nos estados giram em torno de 40% das despesas totais realizadas pelas três esferas do governo no setor. (TRIDAPALI et al, 2010). Mais importante, as agências estaduais são as principais responsáveis pelo controle ambiental

e por boa parte das unidades de conservação. Uma revisão da ainda restrita literatura sobre gastos públicos em meio ambiente no Brasil revela que as análises disponíveis estão fortemente centradas nos gastos da União, sendo raros os trabalhos em profundidade de outras unidades da federação ou estudos comparativos. Nesse sentido, este trabalho contribui para uma melhor compreensão da dinâmica dos gastos ambientais e da política ambiental, oferecendo subsídios para futuras avaliações públicas e investigações acadêmicas desses gastos e do desempenho da política ambiental.

O estudo desenvolvido é do tipo exploratório-descritivo e longitudinal. O intervalo 2000-2009 foi escolhido por ser o período mais longo em que se pode contar com dados padronizados quanto à compilação e apresentação das despesas públicas em meio ambiente. Os dados foram coletados em documentos do Sistema de Coleta de Dados Contábeis de Estados e Municípios e dos balanços do Estado do Paraná, disponíveis nas páginas eletrônicas da Secretaria do Tesouro Nacional e do Portal de Gestão do Dinheiro Público, do governo do Paraná, respectivamente.

O estudo teve como objeto a despesa ambiental estadual apresentada na Função Gestão Ambiental e pelos órgãos ambientais. Foram usados como indicadores o valor anual absoluto atualizado e relativo por função e subfunção da gestão ambiental, a proporção entre despesa orçada e despesa liquidada, e a participação da despesa das principais instituições ambientais – SEMA, IAP, SUDERHSA – nos gastos da Função Gestão Ambiental. Complementarmente, a fim de compreender melhor os gastos na função e subfunções da gestão ambiental no estado do Paraná, estes são comparados com os gastos dos demais estados da Região Sul e do Brasil. Na análise, utilizam-se elementos da estatística descritiva e os resultados são apresentados em tabelas e gráficos.

O artigo encontra-se dividido em cinco seções a partir desta introdução. A seção dois aborda a questão da política ambiental e dos gastos públicos em meio ambiente no Brasil. Na seção três, têm-se dados socioeconômicos do Paraná e uma sucinta apresentação dos órgãos públicos relacionados ao meio ambiente no estado. Os aspectos metodológicos são reportados na seção quatro, que precede os resultados e análise dos gastos ambientais no Paraná e, resumidamente, uma análise comparativa dos gastos ambientais no Paraná com os da região sul e demais estados brasileiros. As considerações finais estão reunidas na última seção.

2 POLÍTICA AMBIENTAL E GASTOS PÚBLICOS EM MEIO AMBIENTE

A crise ambiental constatada dos anos 1960 em diante desencadeou a criação de legislações, instituições e programas ambientais em muitos países. O que se passou a denominar genericamente de política ambiental era uma

resposta do Estado e da sociedade ao crescente esgotamento e contaminação dos recursos naturais e do ambiente, denunciados por vítimas desses fenômenos, movimentos ambientais, acadêmicos e consumidores.

Ao final da década de 1970, a maioria dos países industrializados e em industrialização já possuía, sob diferentes formatos, agências ambientais. Inicialmente, um conceito amplo de política ambiental contempla o

[...] conjunto de definições adotadas pelas autoridades, que condicionam e determinam de algum modo o comportamento das pessoas, das empresas e das próprias repartições públicas no que se refere ao uso, manejo e conservação dos recursos naturais e a ação dos serviços ambientais que dispõe a sociedade. (BUSTAMANTE; TORRES, 1990, p. 110).

Num sentido estrito, as políticas ambientais são as que apresentam uma preocupação explícita quanto à proteção, conservação e uso dos recursos naturais e do meio ambiente. Essas políticas definem os instrumentos de intervenção do Estado na administração dos recursos e da qualidade do meio ambiente. (MONOSOWSKI, 1989). Os dois conceitos retratam que em qualquer um dos casos, a política ambiental engloba um campo extremamente amplo e complexo, o que, como será exposto mais à frente, confere-lhe certas especificidades quando comparada a outras políticas.

Seja nas orientações mais liberais ou mais tecnocráticas e centralizadoras, o Estado desempenha papel fundamental e insubstituível no processo de regulação ambiental como representante do interesse público e garantidor de direitos ambientais. Para fazer valer a política ambiental, o Estado pode lançar mão de um conjunto de instrumentos que combinam ações de comando e controle, como normas e legislações, zoneamentos, licenciamentos e fiscalização, e de instrumentos econômicos, como taxas, impostos, permissões negociáveis de utilização, créditos subsidiados, isenções de impostos e outras facilidades contábeis para efeito da redução da carga fiscal. Muitos destes instrumentos tornaram-se e são defendidos como fontes para financiar a política ambiental.

No Brasil, o problema do esgotamento dos recursos naturais e sua relação com o modelo econômico predatório vigente desde o seu descobrimento tem sido objeto de medidas regulatórias estatais mesmo antes do período republicano. Contudo, o que se poderia chamar de uma política ambiental surge apenas a partir da década de 1970. Desde então, assistiu-se à formação de uma considerável estrutura institucional do meio ambiente, com a criação da Secretaria

Especial do Meio Ambiente em nível federal, em 1973, e de diversas agências estaduais e municipais especializadas. Em 1981, tem-se o marco legal encabeçado pela Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente. Em 1988, foram estabelecidos preceitos constitucionais de cunho ambiental na Constituição Federal, a exemplo da incorporação do conceito de desenvolvimento sustentável; da corresponsabilidade dos entes federativos pela qualidade ambiental e; o direito de todos a um meio ambiente equilibrado.

2.1 Gastos Públicos em Meio Ambiente

Giambiagi e Além (2007) conceituam gastos públicos como os dispêndios dos governos, na forma de custeio, investimentos, transferências e inversões financeiras, com o objetivo de cumprir as três funções governamentais: alocativa, distributiva e estabilizadora, balizadas pelo sistema legal.

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. No Brasil, por exemplo, gastos públicos em custeio e investimentos devem ser realizados para a administração, operação e suporte dos órgãos encarregados de controle ambiental, políticas e programas de reflorestamento, monitoramento e recuperação de áreas degradadas, obras de prevenção a secas, apoio à conscientização ambiental da população, proteção, implantação e administração de áreas conservação, criação de sistemas de informações ambientais.

A análise e acompanhamento dos gastos públicos no Brasil foram enormemente favorecidos a partir da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e pelas mudanças na apresentação da contabilidade pública no final dos anos 1990. A LRF é um instrumento que regulamenta a gestão dos recursos públicos com regras claras e precisas, que são aplicadas em todas as esferas do governo, tanto da gestão da receita e da despesa pública como do endividamento e gestão do patrimônio público. Essa lei consagra a transparência da gestão “[...] através da publicação de relatórios e demonstrativos de execução orçamentária, apresentando ao contribuinte a utilização dos recursos que ele coloca à disposição dos governantes”. (SECRETARIA DO ORÇAMENTO FEDERAL, 2009).

O volume de estudos sobre gastos ambientais do setor público no Brasil ainda é relativamente pequeno. O primeiro levantamento foi publicado pelo IBGE em 2001. Após isso, seguiram-se diversos trabalhos, com destaque para os textos de Young e outros colaboradores. A seguir, apresentamos algumas tendências gerais identificadas em estudos sobre a dinâmica dos gastos públicos em meio ambiente no Brasil e em alguns outros países.

Um primeiro aspecto são as mais frequentes formas de análises desses gastos. Em geral, destacam-se o nível de análise federal e as despesas totais, por função e por subfunções da gestão ambiental. Entre os indicadores usados nessas análises, os mais recorrentes foram o valor absoluto atualizado e relativo por função e subfunção da gestão ambiental, a proporção entre despesa orçada e despesa liquidada, e a participação da despesa do órgão ambiental na despesa total da instância de governo. Em nível internacional, de maneira geral, há uma maior diversidade de indicadores utilizados, comparativamente ao caso brasileiro. É mais frequente o uso de indicadores econômicos para cotejar os gastos ambientais, com destaque para a participação desses gastos no PIB, no total dos gastos públicos e per capita. (TRIDAPALLI et al, 2010)

Os gastos públicos em meio ambiente tendem a serem insuficientes, declinantes e instáveis. Young e Roncisvalle (2002), apoiados na base de dados do IBGE (2001), avaliaram os gastos em gestão ambiental após a Conferência Rio 92. Os autores concluem que a maioria dos investimentos em gestão ambiental é realizada pelo setor público, muito embora ressaltem que no período de 1993 a 2000 os investimentos ambientais não aumentaram, oscilando entre 0,3 e 0,5 do orçamento total. Analisando o comportamento dos gastos ambientais da União e dos estados brasileiros no período 2000-2005, Lemos, Young e Geluda (2005), constatam uma queda quase contínua desses gastos.

Em menor número e menos detalhados, os estudos sobre o comportamento dos gastos em meio ambiente dos estados brasileiros mostram que, embora superior ao gasto do nível federal, em torno de 0,4% das despesas totais, o quadro nos estados não é muito mais favorável. Após um crescimento da participação dos gastos ambientais no total das despesas estaduais nos anos 1990, de 0,6% para 0,8%, houve um estacionamento neste patamar até 2004 (IBGE, 2008). Tomados em valor absoluto, também ocorre uma queda dos gastos estaduais entre 2002 e 2004. Neste ano, os gastos em meio ambiente representaram apenas 76% dos gastos de 2002. Tanto quanto no caso da União, é verificada uma desvalorização dos orçamentos para a questão ambiental na primeira metade da década de 2000. (LEMOS; YOUNG; GELUDA, 2005). O quadro é preocupante, dado que os problemas do setor ambiental, existentes e ampliados já vinham carecendo historicamente de maiores e mais estáveis investimentos.

A instabilidade ou irregularidade na alocação dos gastos é um outro sério limite para a gestão ambiental. Young (2006) ressalta que o fato do setor público ser o principal investidor em gestão ambiental traz como consequência uma acentuada variação nas receitas destinadas para esta finalidade, em função das políticas macroeconômicas, mudanças

nas políticas fiscal e monetária, que podem implicar em cortes orçamentários nos programas governamentais, inclusive e principalmente nos recursos destinados às políticas ambientais.

A instabilidade nas receitas compromete o planejamento e continuidade das atividades das agências, restringindo a capacidade de ação das mesmas. (CARNEIRO, 2008; DUTRA; OLIVEIRA; PRADO, 2006). Ademais, esse quadro desgasta a legitimidade do setor ambiental junto a setores governamentais e segmentos da sociedade na medida em que o crescimento da demanda e dos problemas ambientais não é acompanhado proporcionalmente no volume de investimentos feito na área. Isso pode ser ilustrado com o caso das unidades de conservação federais. Lemos, Young e Geluda (2005, p. 23) advertem que diante do crescimento de áreas protegidas e da precariedade das condições das mesmas, o aumento dessas áreas na última década sem um aumento dos recursos destinados a elas só está agravando a situação, e levando à criação de “unidades de papel” “[...] aquelas que existem legalmente, mas não conseguem cumprir os seus objetivos”. Além disso, como boa parte das despesas ambientais são para custos administrativos, geralmente fixos, é provável que as atividades fins e investimentos venham sendo os mais penalizados com os gastos declinantes e insuficientes, aumentando a competição por recursos entre essas atividades e as agências.

Outra característica dos gastos ambientais é ele ser objeto de fortes cortes em relação aos valores inicialmente orçados. Young (2006, p. 226), demonstra isso no caso das despesas ambientais da União no intervalo 2001-2005:

Em todos os anos a despesa liquidada é menor do que a previsão inicial, indicando subaproveitamento da verba originalmente destinado ao meio ambiente. Os casos mais extremos são 2002, quando foram liquidados apenas 45% do inicialmente previsto, e 2003, quando apenas 41% dos recursos programados foram usados.

Os cortes, via de regra, tendem a ser mais profundos na área ambiental, a exemplo do que sugerem Dutra, Oliveira e Prado (2006) na análise da execução orçamentária do Ministério do Meio Ambiente entre 2000 e 2005. Esses fenômenos refletem o descaso político com o orçamento ambiental, a falta de prioridade do setor e esforços do governo, por meio do contingenciamento das verbas previstas, para gerar superávits fiscais cada vez maiores. (YOUNG, 2005; LEMOS; YOUNG; GELUDA, 2006; BARCENA et al, 2002; VICENT et al, 2002)

A isso, devem-se acrescentar algumas particularidades do objeto da política ambiental. De acordo com Hemming, Hewitt e Mackenzie

(1991), os cortes orçamentários que se concentram em áreas ou programas cujos beneficiários são menos poderosos, ou menos organizados, e os benefícios são mais dispersos, encontrarão menor resistência. Esse parece o caso específico dos problemas ambientais, geralmente caracterizados pela complexidade e cujas causas e beneficiários não são facilmente identificados devido à dispersão dos seus efeitos ao longo do tempo e do espaço. (GUIMARÃES, 1988).

A próxima seção traz alguns indicadores socioeconômicos do Paraná e uma apresentação sucinta dos órgãos públicos relacionados ao meio ambiente.

3 O ESTADO DO PARANÁ

A área total do Paraná é de 111.709,1 km², o equivalente a 2,3% do território nacional e 34,6% do território da região sul do país. O Estado ocupa o 15º lugar em extensão dentre as demais unidades brasileiras e possuía em 2009 uma população estimada de 10.686.247 habitantes. (IBGE, 2009).

A história econômica do Paraná pode ser descrita pela sucessão de ciclos econômicos liderados pelos seguintes produtos, respectivamente: o ouro, o mate, a madeira e o café. Essas atividades, seguidas pela industrialização nos anos 1970, transformaram, num período de tempo relativamente curto, a paisagem do território paranaense. A industrialização vai se estabelecer mais claramente no estado a partir de 1950, e com ela, novas evidências da degradação ambiental vieram a se somar às dos períodos anteriores, que seriam percebidas mais claramente e objeto de políticas públicas da década de 1970 em diante. Entre os problemas ambientais mais sérios do estado encontram-se a erosão hídrica dos solos agrícolas e a poluição dos mananciais. Em períodos críticos, ocorrem conflitos pelo uso das águas em algumas bacias hidrográficas do estado. Existem problemas pontuais de poluição do ar, com a região metropolitana de Curitiba, devido ao grande número de indústrias, sendo um dos mais sérios. (BRASIL, 2001). Outro problema ambiental de grandes proporções no Paraná vem sendo a devastação das florestas. A intensa exploração dos recursos naturais durante o século XX, derivada, sobretudo, do cultivo do café e da extração de madeira, reduziu a cobertura vegetal de 83,7% para 5%. (BRASIL, 2001).

De certa forma paradoxalmente, o estado do Paraná tem uma longa tradição de políticas conservacionistas. Embora com resultados pouco efetivos, já em 1907 o estado aprovou o primeiro Código Florestal do país e, na década de 1950, órgãos como Instituto de Defesa do Patrimônio Natural, o Conselho de Defesa do Patrimônio Natural e a Polícia Florestal. Uma abordagem mais recente da política ambiental no estado do Paraná tem início nos anos 1970 e 1980 com a instalação da Administração de Recursos Hídricos (1973), da

Superintendência dos Recursos Hídricos e Meio Ambiente (1978) e do Instituto de Terras, Cartografia Florestas (1972), todos em consonância com as orientações políticas internacionais e nacional do período que priorizavam o controle da poluição e conservação das florestas.

Na última expressiva mudança do aparato institucional do meio ambiente no estado, em 1992, foram criadas, num movimento de concentração institucional, a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMA, o Instituto Ambiental do Paraná - IAP e em, 1996, a Superintendência de Desenvolvimento dos Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental – SUDERHSA. Além dessas instituições, atuam no executivo estadual o Batalhão da Polícia Florestal – BPFLO, o Conselho Estadual do Meio Ambiente – CEMA e o Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH. Atualmente, continuam em atividade a SEMA, o IAP, o BPFLO, o CEMA e o CERH. A SUDERHSA foi extinta e, em seu lugar, com atribuições ampliadas na gestão dos recursos hídricos, foi criado, em 2009, o Instituto das Águas do Paraná.

Uma forma de avaliar o desempenho dessas instituições é por meio da análise dos gastos realizados no setor ambiental. Na sequência deste artigo será apresentado o comportamento das despesas ambientais do estado do Paraná entre 2000 e 2009, bem como esse comportamento em relação ao dos estados da Região Sul.

4 EVOLUÇÃO DOS GASTOS AMBIENTAIS NO ESTADO DO PARANÁ

Na Tabela 1 tem-se a evolução dos gastos ambientais realizados pelo governo do Estado do Paraná, em valores reais, atualizados pelo IGP-M para 2009. Fica clara a tendência de redução dos gastos em meio ambiente no período analisado, tanto em valores absolutos quanto na participação proporcional desses gastos no gasto total anual. Observa-se que a participação dos gastos ambientais no orçamento total do estado do Paraná atingiu seu maior valor em 2002, com R\$ 170,7 milhões do orçamento total, reduzindo-se para 0,59% no ano seguinte. Considerando que o intervalo 2003-2009 refere-se à primeira e segunda gestão consecutiva do Governador Roberto Requião, percebemos uma sensível redução dos gastos ambientais no seu segundo governo (2007-2009), 0,47%, em média, do orçamento total contra 0,61% do primeiro governo (2003-2006).

Em valores reais, o gasto em gestão ambiental no Paraná em 2009 correspondeu a 54,91% do valor alocado em 2002, que se destacou dos demais pelo recebimento de recursos externos vinculados ao Programa Paraná Urbano, cujo objetivo era a recuperação de áreas urbanas degradadas pela erosão.

Curiosamente, 2002 e 2006 foram os anos de

maior aporte de recursos em gestão ambiental no Paraná e, também, anos de eleição para governo do estado e presidência da República, o que, aliado a evidências ao longo do texto, suscita a hipótese que os gastos ambientais podem ser influenciados por questões de cunho político-eleitoral.

Na tentativa de investigar se a redução dos gastos com gestão ambiental foi influenciada pela necessidade de cortes no orçamento Geral do Estado, foram calculados os níveis de execução orçamentária geral do Paraná e da função ambiental no período 2002 a 2009. Os resultados encontram-se na Tabela 2, que mostra, respectivamente, os

TABELA 1 - Gastos ambientais realizados pelo Estado do Paraná no período 2002 a 2009

Ano	Gastos com gestão Ambiental Atualizados pelo IGP-M (em R\$ 1,00)	Gastos com gestão Ambiental (base: 2002=100)	Participação (%) dos Gastos Ambientais no Orçamento Total
2002	170.662.267	100,00	1,12
2003	88.861.177	52,07	0,59
2004	93.539.412	54,81	0,60
2005	98.195.085	57,54	0,60
2006	114.098.441	66,86	0,65
2007	84.190.985	49,33	0,48
2008	80.897.852	47,40	0,45
2009	93.713.554	54,91	0,48

Fonte: Balanço Geral do Estado Paraná, 2002 a 2009 - dados brutos. Elaboração dos autores.

cortes no orçamento geral do Paraná, na função ambiental e a redução líquida, entendida como a diferença entre os cortes no orçamento geral e na função ambiental.

No geral, os cortes na função gestão ambiental são maiores que os observados para o orçamento como um todo. A média dos cortes no orçamento geral foi igual a 11,3%, enquanto na gestão ambiental atingiu 32,92%. O desvio padrão, que mostra a variabilidade dos dados em relação a media, foi bem maior na função ambiental (12,8% contra 3,0%), o que sinaliza que não existe um comprometimento com os gastos em gestão ambiental, estando estes mais suscetíveis à instabilidade e ao poder discricionário do Executivo. (YOUNG, 2005; BARCENA et al, 2002) O pior desempenho da função gestão ambiental ocorreu em 2003, quando se observou, simultaneamente, uma baixa alocação de recursos nesta função, somada a um contingenciamento líquido de 42,89% em função da manutenção dos orçamentos em setores tradicionais tais como: saúde, educação, segurança, dentre outros (Tabela 2).

TABELA 2 - Paraná: nível de execução orçamentária geral e nível de execução orçamentária da função ambiental no período 2002 a 2009 - em percentual

Ano	Nível de execução orçamentária geral (A)	Nível de execução orçamentária da função ambiental (B)	Redução líquida (A) - (B)
2002	(12,50)	(23,86)	11,30
2003	(6,04)	(48,93)	42,89
2004	(8,64)	(16,70)	8,06
2005	(14,58)	(52,07)	37,49
2006	(15,61)	(15,67)	0,05
2007	(11,17)	(32,69)	21,52
2008	(8,94)	(38,48)	29,59
2009	(12,71)	(35,25)	19,54

Fonte: Balanço Geral do Estado Paraná, 2002 a 2009 - dados brutos. Elaboração dos autores.

Os resultados encontrados estão em consonância com os observados por Almeida (2006), o qual afirma que devido às restrições orçamentárias, os recursos destinados ao controle ambiental acabam competindo com setores em que a demanda é maior, como saúde, educação, dentre outros. Essa escassez de recursos se reflete em salários e orçamentos insuficientes, o que, por sua vez, pode comprometer o preparo do pessoal envolvido na gestão ambiental e a capacidade de controle e fiscalização dos órgãos ambientais governamentais. Além disso, as restrições e instabilidade orçamentárias comprometem o planejamento das agências ambientais e tendem a acirrar a competição por recursos entre as mesmas e entre programas. (CARNEIRO, 2008; DUTRA; OLIVEIRA; PRADO, 2006).

A Tabela 3 traz os gastos com gestão ambiental desagregados em suas subfunções. É nítido que os recursos alocados para gestão ambiental são direcionados para preservação, conservação e controle ambiental. Os gastos na primeira subfunção, preservação e conservação ambiental podem ser atribuídos ao aumento das unidades de conservação criadas a partir da década de 1990. De fato, em 1990 o Paraná possuía 88.916 ha de áreas em conservação; em 2010 este total atingiu 1.198.593 ha, o que corresponde a um crescimento anual à taxa 13,9% a.a. A Tabela 1 evidencia que a alocação de recursos para gestão ambiental não acompanhou o ritmo de ampliação das áreas de conservação, o que pode comprometer a qualidade dos serviços prestados, como destacam Lemos, Young e Geluda (2005).

O maior gasto em controle ambiental pode ser explicado pelo fato de que no Brasil cabe aos estados a quase totalidade de licenciamentos ambiental e boa parte da fiscalização ambiental, o que demanda um grande investimento em estrutura administrativa, pessoal e equipamentos para este fim.

Um dos elementos fundamentais de um sistema integrado de contabilidade econômica ecológica é o conceito de "gastos defensivos", que podem ser entendidos como uma provisão de gastos para reparação do meio ambiente, com a finalidade de atenuar, antecipar e prevenir os danos do processo econômico em sociedades industriais, ou causas que possam degradar o meio ambiente e condições de vida em geral. (LEIPERT; SIMONIS, 1990). A partir dos dados da Tabela 3, pode-se constatar a priorização das atividades de controle, com poucos recursos destinados à recuperação de áreas degradadas. Isto sinaliza que o Paraná não exerce de forma efetiva o processo de recuperação de áreas degradadas. Outro aspecto que merece destaque é o baixo nível de investimento em gestão ambiental. De maneira geral, há evidências de que os órgãos ambientais no Paraná têm perfil fiscalizador e controlador, no intuito de evitar uma degradação ainda maior dos poucos recursos naturais existentes.

Leipert e Simonis (1991) destacam que os encargos econômicos relativos aos danos causados ao meio ambiente devem ser contabilizados. Tal indicador pode explicitar o nível de priorização nas questões ambientais, cabendo à sociedade avaliar e denunciar a falta de prioridade em setores essenciais, quando for o caso.

5. 1 Alocação dos recursos na estrutura de gestão ambiental no Paraná

Nesta seção busca-se avaliar os orçamentos das principais instituições públicas que definem e executam as políticas ambientais no Paraná, que são: a Secretaria de Meio Ambiente (SEMA); o Instituto Ambiental do Paraná (IAP) e; a Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental (SUDEHRSA).

Na Figura 1 encontra-se a distribuição do orçamento em gestão ambiental por instituição. É visível o crescimento da importância do IAP no período em análise, consolidando-se como a mais importante instituição da estrutura governamental, em detrimento da participação da SUDEHRSA e de outros órgãos. As participações médias do IAP, SEMA e SUDEHRSA sobre a despesa total com gestão ambiental foram iguais a 47%; 11% e 23%, respectivamente.

TABELA 3 - Participação dos gastos com as subfunções da Gestão Ambiental sobre as despesas com a função Gestão Ambiental (em %) - 2004 a 2009

Subfunções	Anos						Média
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Preservação e Conservação Ambiental	15	32	32	33	34	27	29
Controle Ambiental	71	65	65	67	66	70	67
Recuperação de Áreas Degradadas	11	3	2	0	0	2	3
Recursos Hídricos	0	0	0	0	0	0	0
Meteorologia	0	0	0	0	0	0	0
Demais subfunções	3	0	0	0	0	0	0

Fonte: Balanço Geral do Estado Paraná, 2002 a 2009 - dados brutos. Elaboração dos autores.

O IAP é que detém as principais atividades de comando e controle do governo estadual, o licenciamento e a fiscalização ambiental, sendo ambos também as principais fontes de recursos próprios do órgão. Destaca-se que o IAP é responsável pelo controle ambiental no Paraná, confirmando a importância que o controle ambiental assume no Estado. A SEMA é responsável pelo planejamento, supervisão e controle das políticas públicas em meio ambiente, exerce uma atividade meio e detém a menor parcela dos gastos ambientais. É possível verificar, também, que existe uma transversalidade de gastos ambientais, tendo em vista que outros setores do governo executam ações de gestão ambiental, muito embora a participação desses setores na despesa total com gestão ambiental tenha perdido importância ao longo do período em análise.

De fato, dados do Balanço Geral do Estado do Paraná para o ano de 2009 mostram que na função saúde se concentra grande parte das ações ambientais de outros órgãos, com destaque para o Programa de Trabalho e Saneamento Urbano. Uma questão que pode ser levantada é se a tendência à redução dos gastos ambientais no período analisado nesta pesquisa está relacionada à queda da transversalidade da política ambiental estadual.

5.2 Análise comparativa dos gastos públicos do Paraná com estados da região sul

A Figura 2 apresenta a evolução percentual dos gastos ambientais em relação ao orçamento geral no período 2002 a 2009 para os estados de Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul. Ao longo do tempo, embora com a menor proporção de investimentos, Santa Catarina é o único estado que apresenta uma tendência de aumento nos gastos ambientais. Paraná se destaca com maior alocação de recursos nesta rubrica, seguido, no período 2006 a 2009, por Santa Catarina e Rio grande do Sul. Em média, o Paraná investiu 0,62% do total do orçamento em gestão ambiental, contra uma média de 0,23% do Rio Grande do Sul e 0,21% de Santa Catarina. Ou seja, o Estado do Paraná vem investindo em meio ambiente, proporcionalmente e em média, mais que a soma dos gastos dos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, e, tomados individualmente, quase três vezes mais do que esses estados.

Ao desagregar os gastos ambientais por subfunções, observa-se que o Paraná investe proporcionalmente mais na subfunção preservação e conservação ambiental: 29,2% em média, contra 9,6% no Rio Grande do Sul e 9,2% em Santa Catarina. Em relação ao controle ambiental, as médias do Paraná e do Rio Grande do Sul são próximas: 66,8% e 68,4%, respectivamente, enquanto Santa Catarina investe 5% em média. Santa Catarina destinou em média 82,2% do orçamento ambiental para recursos hídricos (15,4%) e demais subfunções (66,4%). Dos dados dos três estados da Região Sul, os de Santa Catarina são os que mais contrastam em relação a certo padrão de despesas ambientais onde, em geral, destacam-se os gastos com controle ambiental. Aqui, pode-se investigar se as características dos problemas e das políticas ambientais do estado catarinense e/ou as diferentes formas de entendimento na alocação contábil dos gastos ambientais podem explicar a discrepância identificada.

O nível de investimento em gestão ambiental dos estados da Região Sul é relativamente baixo, do que se deduz que apesar do apelo de toda a sociedade em relação às questões ambientais, os governos ainda não priorizam este tipo de atividade. Salienta-se que os estados brasileiros representam 37% dos gastos públicos em meio ambiente e,

portanto, são responsáveis por boa parcela das políticas públicas ambientais. (TRIDAPALLI et al, 2010). Diante destes resultados, a tese da fragilidade das políticas ambientais defendidas por autores como Almeida (2006) e Young (2006), bem como a tese da instabilidade nas receitas, defendida por Carneiro (2008); Dutra, Oliveira e Prado (2006) não é rejeitada.

Ampliando o escopo da análise para todos os estados, verifica-se que o Paraná ocupa a 14ª posição dentre todas as unidades federadas, no que diz respeito à participação média dos gastos em gestão ambiental no orçamento geral dos estados, sendo o único estado da Região Sul com participação

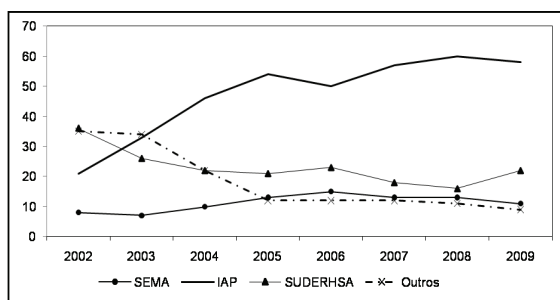


Figura 1 - Participação percentual dos gastos das Instituições sobre a despesa total com gestão Ambiental no Paraná no período 2002 a 2009.

Fonte: Balanço Geral do Estado Paraná, 2002 a 2009 - dados brutos. Elaboração dos autores

acima da média. Entre os cinco estados com maior participação em gestão ambiental no período 2005 a 2009 três (RN, RJ e SE) concentraram 82% dos royalties distribuídos aos estados no Brasil em 2009. (AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, 2010).

Em relação aos gastos com gestão ambiental no Brasil, no período 2000 a 2008, de maneira geral, a participação desses gastos em relação aos indicadores em análise ampliou-se, muito embora os percentuais em relação ao PIB e ao orçamento total do Governo permaneçam inexpressivos. Isto sinaliza o descaso com a política ambiental no Brasil, como apontam Lemos, Young e Geluda (2005), Young (2006) e Borinelli (2007).

O percentual médio das despesas em gestão ambiental alocado pelo Paraná no período 2002 a 2009 (0,62%, com base nos dados da Tabela 1), apesar de baixo, é o dobro da média das três esferas de governo (união, estados e municípios) para o período 2000 a 2008. Os gastos ambientais per capita cresceram seis vezes no mesmo período, passando de R\$ 6,65 em 2000 para R\$ 40,13 em 2008, ou seja, uma taxa de crescimento anual igual a 25,2% a.a., muito superior à taxa de crescimento do PIB no período.

6 CONCLUSÃO

A análise dos gastos ambientais do Estado do Paraná no período de 2000 a 2009 revelou que essas despesas em meio ambiente tendem a ser instáveis e vêm declinando na última década, e que o corte de gastos na função na gestão ambiental é bem superior ao corte do orçamento total. Há uma forte concentração dos gastos no controle ambiental e, consequentemente, no principal órgão responsável pelo licenciamento e fiscalização ambiental, o IAP, em detrimento de outras áreas como a recuperação de áreas degradadas e recursos hídricos. O comportamento dos gastos também apresenta evidências de uma redução da transversalidade da política ambiental no estado do Paraná.

Em relação aos outros estados da Região Sul, o estado do Paraná lidera os investimentos em meio ambiente, alocando, em média, mais do que a soma dos gastos dos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Embora no estado paranaense, considerando a última década, se observe uma tendência de redução da participação proporcional da despesa ambiental na despesa total do governo, o estado encontra-se em 14º lugar entre os estados do país que mais investem no setor e o único da Região Sul com participação acima da média.

A base dos dados utilizados mostra que já é possível realizar um novo e amplo tipo de análise da implementação da política ambiental, a partir dos gastos nessa política. Neste trabalho não se buscou fazer um estudo exaustivo dos gastos públicos em meio ambiente no Paraná, mas uma primeira aproximação da questão. Novas pesquisas poderão detalhar mais a composição das despesas e das receitas ambientais, bem como aprofundar a compreensão de inflexões e fatos isolados na dinâmica dos gastos ambientais, a exemplo do aumento desses gastos em anos de eleição e como a redução dos mesmos impacta a distribuição dos recursos entre as subfunções e agências ambientais. Essas e outras questões deverão lançar mão de pesquisas qualitativas e históricas.

A comparação entre o comportamento dos gastos ambientais dos estados brasileiros poderá avançar, também, pela correlação entre gastos em meio ambiente e indicadores sociais, econômicos e ambientais. Por fim, é necessário desenvolver indicadores de efetividade dos gastos em meio ambiente, sendo indispensável para isso a criação de sistemas de informação ambientais atualizados e confiáveis.

Embora os dados sistematizados nesta pesquisa não permitam aferir a efetividade da política ambiental paranaense, eles sinalizam uma ascendência dessas políticas em relação aos demais estados da Região Sul, fato que deverá ser também melhor investigado em futuras pesquisas. De qualquer forma, o Paraná não parece ser uma exceção quanto ao problema do reduzido e instável

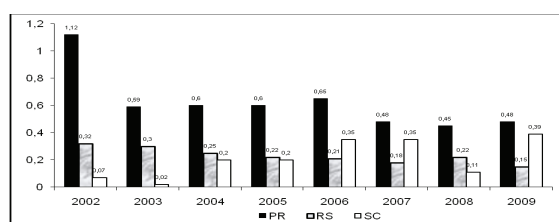


Figura 2 - Evolução percentual dos gastos ambientais em relação ao gasto total por estados da região Sul do Brasil no período 2002 a 2009

Fonte: Elaborada pelos autores com dados da Secretaria do Tesouro Nacional, 2002 a 2009.

gasto em meio ambiente. Portanto, cabe reforçar a reivindicação por orçamentos maiores e mais estáveis para financiar problemas recorrentes relacionados à fragilidade da política ambiental, bem como a criação de sistemas de informações ambientais confiáveis que permitam uma avaliação ampla, sistemática e transparente da efetividade na implementação da política ambiental estadual.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO. Disponível em: < <http://anp.gov.br/>>. Acesso em: 14 jul. 2010.

ALMEIDA, J. R. **Gestão ambiental para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Thex Ed., 2006.

BÁRCENA, A. et al. **Financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe**: de Monterrey a Johannesburgo. Santiago del Chile: CEPAL, 2002.

BORINELLI, B. **Desempenho político-administrativo das instituições ambientais na década de 1990**: a experiência da fundação do meio ambiente de Santa Catarina – FATMA. 2007. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

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

BUSTAMANTE, M. I.; TORRES, S. Elementos para uma política ambiental eficaz. **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, n. 41, p.109-122, ago. 1990.

CARNEIRO, P. E. A. Modelo de mudanças climáticas com gastos públicos. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 30, p. 49-88. 2008. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/cint/v30n1/02.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2010.

DUTRA, R. C. D.; OLIVEIRA, A. B.; PRADO, A. C. A. Execução orçamentária do Ministério do Meio Ambiente entre 2000 e 2005. **Revista política ambiental**, Belo Horizonte, n.2, set. 2006.

GESTÃO do dinheiro público. **Balanco geral do Estado**. Disponível em: <<http://www.gestaoedinheiropublico.pr.gov.br/Gestao/balanco/balanco.jsp>>. Acesso em: 20 jun. 2010.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. 3 ed. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2007.

GUIMARÃES, R. Ecologia e política na formação social brasileira. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.31, n.2, 1988.

HEMMING, R.; HEWITT, D. P.; MACKENZIE, G. A. Produtividade da Dívida Pública. In: CHU, K.; HEMMING, R. (Eds). **Manual de despesa pública**: guia sobre questões relativas à política de despesa pública nos países em desenvolvimento. Washington: Fundo Monetário Internacional, 1991. Disponível em <http://www.sefaz.ap.gov.br/curso_de_financas/data/pdf/P-6-2.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Despesas públicas por funções 1996- 1998**. Rio de Janeiro, 2001.

_____. Indicadores de Desenvolvimento Sustentável – Brasil. **Estudos e pesquisas**: informação geográfica. Rio de Janeiro, 2008, n.5.

_____. **Estimativas populacionais para municípios brasileiros em 01.07.2009**. Disponível em:<<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2009/default.shtm>>. Acesso em: 15 jul. 2010.

LEIPERT, C.; SIMONIS, U. E. Environmental protection expenditures: the german example. **The Environmentalist**, Berlin-Germany, v.10, n. 4, p. 301-304, 1990. Disponível em:< <http://www.springerlink.com/content/7274491u7542t667/>>. Acesso em: 21 mar. 2010.

LEMONS, R. A. B.; YOUNG, C. E. F.; GELUDA, L. Orçamento público para gestão ambiental: uma análise voltada para as áreas protegidas. In: SIMPÓSIO DE ÁREAS PROTEGIDAS, 3., 2005, Pelotas-RS. **Anais eletrônicos...** Pelotas-RS: Alex Bager, 2005. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/gema/pdfs/2005-2.pdf>>. Acesso em: 20 mar.2010.

MONOSOWSKI, E. Políticas ambientais e desenvolvimento no Brasil. **Cadernos FUNDAP**, São Paulo, v. 9, n. 16, p.15-24, jun.1989.

SECRETARIA DO ORÇAMENTO FEDERAL (n.d.). **Conceitos orçamentários**. Disponível em: <<https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/Componente-ConceitosOrcamentarios.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2009.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Execução orçamentária dos estados**. Brasília: Ministério da Fazenda. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp>. Acesso em: 15 abr. 2010.

TRIDAPALLI, J. P. et al. **Análise dos gastos ambientais no setor público brasileiro: características e propostas alternativas**. Londrina, 2010. Mimeografado.

VINCENT, J. R. et al. Public environmental expenditures in Indonesia. **Bulletin of Indonesian Economic Studies**, v. 38, p. 61-74, abr. 2002. Disponível em: <<http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2001/08/29/00009494601081504110225/Rendered/PDF/multi0page.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2010.

YOUNG, C. E. F.; RONCISVALLE, C. A. **Mecanismos de financiamento para a conservação no Brasil**. 2002. Disponível em: <http://www.conservation.org.br/publicacoes/files/27_Carlos_Eduardo.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2010.

YOUNG, C. E. F. Mecanismos de financiamento para a conservação da biodiversidade no Brasil. **Megadiversidade**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 208-214, 2005.

_____. Instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável : o caso brasileiro. In: PARREIRA, Clélia; ALIMONDA, Héctor (Orgs). **As instituições financeiras públicas e o meio ambiente no Brasil e na América Latina**. Brasília: FLACSO-Brasil, 2006, p.221-242.

Benilson Borinelli

Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas - Unicamp
Professor do Departamento de Administração e do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Estadual de Londrina - UEL.
E-mail: benilson@uel.br

Juarez Paulo Tridapalli

Doutor em Engenharia de Transportes pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ.
Professor do Departamento de Administração e do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Estadual de Londrina – UEL.
E-mail: jtridapalli@sefaz.am.gov.br

Maria de Fátima Sales de Souza Campos

Doutora em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE.
Professora do Departamento de Economia e do Mestrado em Economia Regional da Universidade Estadual de Londrina - UEL
E-mail: mfcampos@uel.br

Cristiane de Castro

Bacharel em Administração pela Universidade de Londrina - UEL
E-mail: cris.amcl@hotmail.com

Universidade Estadual de Londrina - UEL

Rodovia Celso Garcia Cid/Pr 445 KM 380
CEP: 86051-990 - Londrina – PR