REVISTA GESTÃO & SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL ISNN 2238-8753 unisul ecossistema ânima

ESTUDO DA GESTÃO AMBIENTAL NO ORÇAMENTO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

ESTUDIO DE GESTIÓN AMBIENTAL EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO DEL ESTADO DE PARANÁ

STUDY OF ENVIRONMENTAL MANAGEMENT IN THE PUBLIC BUDGET OF THE STATE OF PARANÁ

Christiano Coelho[1]; Horácio da Silva do Nascimento[2]; Arthur William Pereira da Silva[3]; Ahiram Brunni Cartaxo de Castro[4]; Helaine Cristine Carneiro dos Santos[5].

1. Doutor em Ciências Ambientais pelo Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA/UFPB). Professor da Universidade Federal da Paraíba (UFPB).
2. Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB).
3. Doutor em Administração pela Universidade Potiguar (UNP). Professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE).
4. Doutor em Administração pela Universidade Potiguar (UNP). Administrador no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN).
5. Mestre em Administração pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

RESUMO

No presente estudo, que teve a gestão ambiental como objeto de pesquisa, realizou-se a análise de quais ações, relacionadas à gestão ambiental, a administração pública realiza dentro do seu processo orçamentário. Para coletar os dados foram utilizados o Plano Plurianual (PPA), a Lei do Orçamento Anual (LOA) e a Demonstração da execução Física e financeira do orçamento (DEFFO) do Estado do Paraná. As ações identificadas foram as que apresentaram o discurso de gestão ambiental ou tiveram sua classificação funcional relacionada com gestão ambiental, totalizando 53 ações com essas características. Tais ações foram executadas por 11 órgãos, sendo a SEMA o órgão com maior número de ações executadas, 47,17% do total, haja vista que a finalidade da SEMA está diretamente relacionada com gestão ambiental. Entretanto, o valor programado no PPA para essas ações foi R$ 742.965.994,00, o que representa 7,62% do total das ações identificadas. Os dados da pesquisa demonstram que a SEMA apresentou um aumento na participação em relação ao que estava programado para suas despesas na LOA do Estado. Sendo essa participação de 0,62%, em 2012, e chegando a 1,27% em 2015. Todavia, nas despesas liquidadas, a participação da SEMA nos gastos do Estado não apresentou o mesmo aumento, uma vez que, essa participação foi de 0,49% e 0,51% nos anos de 2012 e 2015 respectivamente.

PALAVRAS-CHAVE

Desempenho ambiental; Política ambiental; Pesquisa documental.

RESUMEN
En el presente estudio, que tuvo como objeto de investigación la gestión ambiental, se realizó un análisis de qué acciones, relacionadas con la gestión ambiental, realiza la administración pública dentro de su proceso presupuestario. Para recolectar los datos, fueron utilizados el Plano Plurianual (PPA), a Lei do Orçamento Anual (LOA) e a Demonstração da execução Física e financeira do orçamento (DEFFO) del Estado de Paraná. Las acciones identificadas fueron aquellas que presentaban el discurso de la gestión ambiental o tenían su clasificación funcional relacionada con la gestión ambiental, totalizando 53 acciones con estas características. Dichas acciones fueron realizadas por 11 organismos, siendo SEMA el organismo con mayor número de acciones realizadas, el 47,17% del total, dado que el objeto del SEMA está directamente relacionado con la gestión ambiental. Sin embargo, el valor programado en el PPA para estas acciones fue de R$ 742.965.994,00, lo que representa el 7,62% del total de acciones identificadas. Los datos de la encuesta demuestran que SEMA mostró un incremento en la participación en relación a lo programado para sus gastos en la LOA Estatal. Esta participación fue de 0.62% en 2012, y alcanzó 1.27% en 2015. Sin embargo, en términos de gastos liquidados, la participación de SEMA en el gasto del Estado no mostró el mismo aumento, ya que esta participación fue de 0.49% y 0.51% en los años 2012 y 2012. 2015 respectivamente.

PALABRAS CLAVE
Desempeño ambiental; Política de medio ambiente; Investigación documental.

ABSTRACT
This study environmental management as a research object. Analyzing what actions related to environmental management, public administration carries out within its budget process. To collect the data we used the Plano Plurianual (PPA), a Lei do Orçamento Anual (LOA) e a Demonstração da execução Física e financeira do orçamento (DEFFO). The actions identified were the ones with the discourse of environmental management or had their functional classification related to environmental management. The results found out that were identified 53 actions with environmental management features. The shares were performed by 11 agencies. The agency with the highest number of shares was executed at SEMA with 47.17% of the total. This is as expected by the survey as the purpose of the EMS is directly related to environmental management. However, the value set in the PPA for these shares was R$ 742,965,994.00, representing 7.62% of the total of 53 actions. The survey data show that the EMS presented an increase in the share of which was scheduled for his expenses in LOA State. Since in 2012 this share was 0.62% to 1.27% in 2015. However, the expenditure paid the participation of SEMA in state spending did not show the same increase. Since this participation was 0.49% and 0.51% in the years 2012 and 2015 respectively.

KEY WORDS
Environmental performance; Environmental policy; Documentary research.

1 INTRODUÇÃO

O ser humano, através da sua cultura, transformou o meio ambiente, mas, modernamente, o pensamento de que os recursos naturais eram ilimitados começa a ser abandonado. Com os grandes

avanços tecnológicos propiciados, sobretudo pela Revolução Industrial, a humanidade passou a agredir mais o meio ambiente e, com o tempo, percebeu-se que alguns recursos naturais tornar-se-iam escassos, o que, segundo Dias (2011) poderia levar à extinção do próprio ser humano.

A sociedade, de modo geral, utiliza os recursos ambientais para suprir as suas necessidades básicas, mas é das grandes empresas a responsabilidade pela maior parte da degradação ambiental. Contudo, essas mesmas empresas são protagonistas do desenvolvimento econômico de uma nação, e isso faz com que, de acordo com Bechara (2009, p. 2) "determinados empreendimentos, obras e atividades tenham sua implantação autorizada apesar de gerarem impactos ambientais inevitáveis e irreversíveis". Diante desse conflito de interesses, compete ao poder público realizar ações para que os interesses das empresas não afetem o meio ambiente, prejudicando a qualidade de vida da população (QUINTAS, 2006).

No Brasil, para controlar as atividades potencialmente poluidoras e responsáveis pela degradação ambiental, existe a Política Nacional do Meio Ambiente, regulada pela Lei n°. 6.938 de 31 de agosto de 1981. Em consonância com a legislação brasileira, para essas empresas terem sua implantação autorizada é preciso que obtenham o licenciamento ambiental (BRASIL, 1981).

Segundo Bertolino (2012, p. 15), "para a maioria das corporações, a preocupação com as questões ambientais começa pela necessidade de adaptações a fim de atender a imposições regulatórias que exigem certos níveis de desempenho ambiental", deixando em evidência a importância do governo no processo de gestão ambiental.

Diante do exposto, esta pesquisa buscou responder à seguinte questão: Que características são percebidas no processo orçamentário, relacionadas à gestão ambiental, em um órgão da administração pública? Dessa forma, esta pesquisa teve como objetivo analisar a gestão ambiental na administração pública com vistas ao Desenvolvimento Sustentável.

2 GESTÃO AMBIENTAL

Não há um consenso sobre o conceito de gestão ambiental, pois o mesmo pode ser utilizado para definir ações realizadas pela sociedade, pela administração pública ou privada (ROSA; FRACETO; MOSCHINI-CARLOS, 2012). De acordo com Bursztyn e Bursztyn (2006, p. 85), "há muitas definições para o conceito de gestão ambiental, mas todas tem como foco as ações necessárias à implementação de uma política voltada ao meio ambiente".

Tinoco e Kraemer (2011, p. 89) definem gestão ambiental como:

> Sistema que inclui a estrutura organizacional, atividades de planejamento, responsabilidades, práticas, procedimentos, processos e recursos para desenvolver, implementar, atingir, analisar criticamente e manter a política ambiental. É o que a empresa faz para minimizar ou eliminar os efeitos negativos provocados no ambiente por suas atividades.

De acordo com o conceito anteriormente apresentado, deveria existir, nas empresas, uma política voltada para o meio ambiente, processo realizado pela administração privada para minimizar ou eliminar os efeitos de suas atividades que degradam o meio ambiente. Complementando essa ideia, Bursztyn e Bursztyn (2006, p. 85) afirma que "a gestão ambiental pode ser definida como um conjunto de ações que envolvem políticas públicas, o setor produtivo e a comunidade, com vistas ao uso sustentável e racional dos recursos ambientais".

Sobre o meio ambiente, o art. 225 da CF/ 88 traz a seguinte redação:

> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1988).

Diante do exposto, tem-se que a gestão ambiental deve estar presente nas ações realizadas no processo orçamentário do poder público, o que é imprescindível para que os recursos naturais sejam preservados.

2.1 Processo orçamentário

O orçamento público surgiu na Inglaterra com o objetivo de controlar os gastos públicos, pois havia a necessidade de manter o equilíbrio financeiro. Esses gastos começaram a ser controlados para evitar o aumento da carga tributária, por isso o orçamento se tornou uma forma eficaz de monitorar essa situação; de acordo com Giacomoni (2012), através dele era possível identificar as receitas e despesas, tornando mais eficiente o controle.

O processo orçamentário, definido por Arruda e Araújo (2017, p. 56) "como o conjunto das funções a serem cumpridas pelo orçamento em termos de planejamento, controle gerencial e controle operacional", é uma ferramenta importante para a administração pública, pois, através dele, o gestor pode planejar, executar e controlar todas suas ações. Esse ciclo orçamentário começa com o planejamento e a ferramenta utilizada pelo gestor público para essa fase inicial é o orçamento público.

Crepaldi (2009, p. 19) define orçamento público como:

> […] um instrumento de planejamento da ação governamental composto do ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, efetivar as

> despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins, adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em leis.

Considerando que os recursos disponíveis são inferiores à demanda por bens e serviços, tem-se que o processo orçamentário contribui para uma melhor alocação de recursos. Segundo Kohama (2013), estudos feitos pela Organização das Nações Unidas (ONU) demonstram que os recursos dos países subdesenvolvidos são escassos para suprir as necessidades da coletividade e para aproveitar melhor esses recursos, países como o Brasil utilizam o Sistema de Planejamento Integrado, que é composto pelo Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA).

De acordo com Crepaldi (2009, p. 19), ao fazerem uso dos instrumentos de planejamento de forma combinada, os gestores garantem "a utilização de recursos com eficiência e eficácia, além de promover a possibilidade de participação da sociedade no controle da gestão pública.

2.1.1 Plano Plurianual (PPA)

O Plano Plurianual (PPA) foi implementado pela constituição federal de 1988. Ele é elaborado sempre no primeiro ano de governo e tem duração de 4 anos, mas sua vigência começa no segundo ano do mandato vigente e se prolonga até o primeiro ano do mandato subsequente. Para Arruda e Araújo (2017, p. 67), o documento "corresponde ao plano de médio prazo, por meio do qual se procura ordenar as ações do governo que levem ao alcance dos objetivos e das metas fixados para um período de quatro anos."

Para Ribeiro e Bliacheriene (2013, p. 36), "o Plano Plurianual (PPA) é o instrumento legal de planejamento de médio prazo que, por meio de diretrizes governamentais, estabelece programas, ações, objetivos e metas da administração pública". Segundo os mesmo autores (p. 36),"o PPA é o instrumento de planejamento tático-estratégico das ações estatais e dele derivam as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e as Leis de Orçamento Anuais (LOA)".

2.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) foi introduzida pela CF/88, que no § 2° do artigo 165 afirma:

> A lei de diretrizes orçamentária compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988).

Diante do exposto, a LDO tem a característica de orientar os orçamentos anuais, determinando as prioridades, para que seus objetivos e metas tenham as mesmas diretrizes do PPA. Porém a LDO passou a ter mais atributos com a criação da Lei Complementar n° 101 de 2000 (LRF), dispondo, entre outras coisas, sobre critérios e formas de limitação de empenho, como a necessidade de incluir dois anexos, Anexo de Metas Fiscais e Anexo de Riscos Fiscais, conforme destacam Culau e Fortis (2006).

2.1.3 Lei do Orçamento Anual (LOA)

Para Arruda e Araújo (2017, p. 67), a LOA "objetiva viabilizar a realização das ações planejadas no plano plurianual e transformá-las em realidade". Para elaborar a Lei do Orçamento Anual (LOA) é necessário torná-la compatível com o PPA, ela será composta pelo orçamento fiscal, orçamento de investimento das empresas e o orçamento da seguridade social (CREPALDI, 2009). Esses orçamentos são definidos, conforme o § 5° do artigo 165 da CF/88, da seguinte forma:

> I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III ¬ o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. (BRASIL, 1988).

Arruda e Araújo (2017) destacam que outras obrigações foram impostas à LOA posteriormente. A Lei de Responsabilidade Fiscal, no seu art.5°, determina que, através de um anexo, a LOA demonstre a coerência da sua programação com os objetivos e metas que constam no Anexo de metas fiscais da LDO, essa lei também estabeleceu outras diretrizes como, por exemplo, conter todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, não podendo incluir crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

2.2 Despesa pública

Segundo Kohama (2013, p. 98), "constituem Despesa Pública os gastos fixados na lei orçamentária ou em leis especiais e destinados à execução dos serviços públicos e dos aumentos patrimoniais"; semelhante a esse conceito o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) define despesa pública como "[...] o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade." (BRASIL, 2014, p. 67).

Corroborando essas definições, Crepaldi (2009), conceitua despesa pública como todo desembolso ou promessa desse pagamento que venha a gerar serviços prestados ou bens consumidos com o objetivo de atender as necessidades coletivas previstas na LOA.

O governo pode realizar dois tipos de dispêndios, orçamentário e extraorçamentário, a diferença entre os dois é que o primeiro tem que ter autorização legislativa, ao passo que as despesas extraorçamentárias não necessitam constar na LOA como, por exemplo, pagamentos de restos a pagar e resgate de operação de créditos (BRASIL, 2014).

2.3 Classificação das despesas

No Brasil, o MCASP foi elaborado no intuito de harmonizar a classificação das receitas e despesas do orçamento. Esse documento, no entanto, não ultrapassa o que está estipulado no regramento legal vigente. Trata-se de uma maneira de auxiliar profissionais nas rotinas da administração pública (BRASIL, 2014).

2.3.1 Classificação institucional

A classificação da despesa institucional permite evidenciar as unidades administrativas responsáveis pela sua execução, através dela é possível comparar e controlar os agentes responsáveis pelas dotações autorizadas pelo legislativo (GIACOMONI, 2012). Essa divisão é feita em duas categorias Órgão e Unidade Orçamentária que, de acordo com o MCASP (BRASIL, 2014, p. 67), corresponde ao:

> Agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias (art. 14 da Lei nº 4.320/1964). Os órgãos orçamentários, por sua vez, correspondem a agrupamentos de unidades orçamentárias. As dotações são consignadas às unidades orçamentárias, responsáveis pela realização das ações.

2.3.2 Classificação funcional

A principal finalidade da classificação funcional, de acordo com Giacomoni (2012, p. 95), é "fornecer as bases para a apresentação de dados e estatísticas sobre os gastos públicos nos principais segmentos em que atuam as organizações do Estado". As despesas são classificadas de acordo com a sua função que "quase sempre se relaciona com a missão institucional do órgão, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa, que, na União, guarda relação com os respectivos Ministérios" (BRASIL, 2014, p. 68). Já a subfunção é definida por Crepaldi (2009, p. 88) como "o nível de agregação das

funções. Neste nível, cada função é desmembrada em subconjuntos de despesas, identificando a natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções."

A Portaria nº 42/1999 (BRASIL, 1999) definiu a atual classificação funcional das despesas em funções e subfunções, demonstrando qual a área de atuação das ações do governo na qual pode ser feita a consolidação dos gastos do setor público. Para essa especificação funcional, a função é representada por dois dígitos, e a subfunção por três (Brasil, 2014). As funções e subfunções que devem ser utilizadas são definidas pelo anexo da Portaria nº 42/1999 (BRASIL, 1999), como demonstra o Quadro 1, em seguida.

Quadro 1 - Função e subfunções relacionadas com gestão ambiental.

FUNÇÃO	SUBFUNÇÕES
18 – Gestão Ambiental	541 - Preservação e Conservação Ambiental
	542 - Controle Ambiental
	543 - Recuperação de Áreas Degradadas
	544 - Recursos Hídricos
	545 – Meteorologia

Fonte: BRASIL (1999).

2.3.3 Classificação por estrutura programática

De acordo com o MCASP (BRASIL, 2014, p. 71) "Toda ação do Governo está estruturada em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos no Plano Plurianual (PPA) para o período de quatro anos". Um programa tem o objetivo de atender as necessidades da sociedade e, para alcançar sua finalidade, articula um conjunto de ações que resultam bens e serviços para a sociedade. Essas ações podem ser classificadas como projetos, atividades e operações especiais, as quais se encontram discriminadas no MCASP (BRASIL, 2014, p. 72):

> a. Atividade: instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação de Governo. Exemplo: "Fiscalização e Monitoramento das Operadoras de Planos e Seguros Privados de Assistência à Saúde". b. Projeto: instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de Governo. Exemplo: "Implantação da rede nacional de bancos de leite humano". c. Operação Especial: Despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

As ações realizadas pela administração pública, para atender às necessidades da sociedade, geram gastos/investimentos. Essas despesas obrigatoriamente seguem algumas etapas, detalhadas em seguida.

2.4 Etapas da despesa orçamentária

Todas as despesas orçamentárias devem seguir a fase de planejamento onde as despesas são fixadas, e a fase de execução. De acordo com Crepaldi (2009, p. 117), "os estágios ou fluxo administrativo da despesa pública, segundo a lei n. 4.320/64, obedecem aos seguintes estágios: fixação, empenho, liquidação e pagamento".

Segundo o MCASP (Brasil, 2014, p. 99) "A fixação da despesa refere-se aos limites de gastos incluídos nas leis orçamentárias com base nas receitas previstas, a serem efetuados pelas entidades públicas".

A lei n. 4.320/1964 (BRASIL, 1964) demonstra nos seus artigos 58, 63 e 64 a definição de empenho, liquidação e ordem de pagamento respectivamente:

> Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. Art. 64. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga (BRASIL, 1964).

Todas as despesas empenhadas necessitam de disponibilidade de créditos, quando não há crédito é necessário a abertura de Crédito Suplementar, Especial ou Extraordinário, conforme explicou Bezerra Filho (2014).

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa está classificada como explicativa e, com relação aos procedimentos, se caracteriza como bibliográfica. De acordo com Gil (2012). No que diz respeito à abordagem do problema, a pesquisa foi classificada como qualitativa (BRUYNE; HERMAN; SCHOUTHEETE, 1991).

Após a definição do problema de pesquisa e a seleção de quais seriam os objetivos, foi elaborado um planejamento para determinar os seus caminhos. O desenvolvimento da pesquisa foi realizado por etapas. O planejamento da pesquisa buscou aumentar a qualidade da coleta de dados e promover maior eficácia no alcance dos resultados. A primeira etapa foi adquirir os dados para analisar o processo orçamentário 2012-2015 do Estado do Paraná. Para isso, foram utilizadas as seguintes fontes de dados: Planos Plurianuais (PPA), Lei Orçamentária Anual (LOA) e Demonstração da execução Física e financeira do orçamento (DEFFO), que são documentos hábeis para viabilizar o objetivo

desta pesquisa. O acesso às fontes de dados ocorreu no dia 10/09/2016 por meio do site do Governo do Paraná, no Portal da Transparência (GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ, 2016).

Ao obter os arquivos, começou-se a segunda etapa, a qual foi fazer um levantamento da ocorrência dos radicais "Ambient" e "Sustent" com a finalidade de analisar os discursos encontrados no respectivo PPA. Depois de identificar e localizar os radicais, foram detectados os discursos que se relacionavam com o conceito de desenvolvimento sustentável e gestão ambiental.

Com isso, a primeira análise foi feita para identificar os programas que apresentavam na sua contextualização ou no próprio nome os discursos citados acima. Ao analisar a localização desses discursos, percebeu-se que eles se apresentavam no nome ou na caracterização de algumas ações. Com esses dados, promoveu-se o questionamento da relação entre os programas e as ações que apresentaram o discurso de gestão ambiental. Essas iniciativas foram detectadas no planejamento do Estado investigado.

A terceira etapa foi analisar na execução orçamentária as ações com características de gestão ambiental, para isso, foram identificadas as ações classificadas na função de gestão ambiental e nas subfunções relacionadas com essa função. Com esses dados, promoveu-se o questionamento da relação entre as ações identificadas no planejamento, através do discurso de gestão ambiental, com as iniciativas detectadas pela classificação funcional gestão ambiental.

A quarta etapa foi identificar a classificação funcional das ações encontradas, com isso foi possível identificar o órgão e a unidade orçamentária responsável por executar essas iniciativas com características de gestão ambiental.

A quinta etapa foi analisar o desempenho das ações de responsabilidade da SEMA, pois a mesma tem a finalidade de formular e executar políticas de meio ambiente. Para isso, foi identificado o valor programado na LOA, a disponibilidade orçamentária, e os valores empenhado e liquidado. Para a sexta etapa foi necessário coletar os dados referentes às licenças ambientais de operação emitidas no estado do Paraná. Esses dados foram retirados das bases de dados do Portal Nacional de Licenciamento Ambiental (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2016).

Os passos utilizados para adquirir as licenças foram: 1.º acessar o sítio http://pnla.mma.gov.br/; 2.º selecionar o ícone pesquisa de licenciamento; 3.º selecionar os seguintes campos: filtros avançados de pesquisa, licenças estaduais, licença de operação e por último o Estado do Paraná. Esse procedimento, deu acesso a um arquivo em formato ".csv", exportado para planilhas eletrônicas do

Microsoft Excel 2016, versão 16.0.6769.2017, e que serviu de suporte para a construção dos resultados desta pesquisa.

3.1 População e amostra

O estado do Paraná, *lócus* de estudo, possui uma população de aproximadamente 10,5 milhões de habitantes, distribuídos em suas 399 cidades. Está dividido em dez mesorregiões: Noroeste, Centro ocidental Paranaense, Norte Central Paranaense, Norte Pioneiro Paranaense, Centro Oriental Paranaense, Oeste Paranaense, Sudoeste Paranaense, Centro-Sul Paranaense, Sudeste Paranaense, Metropolitana de Curitiba. Em 2013, o Produto Interno Bruto (PIB) do Estado do Paraná foi de R$ 332,84 bilhões. Diante disso, a participação do Estado do Paraná no PIB (PIB) nacional vem aumentando. De 2010 a 2013, passou de 5,80% para 6,26% (IPARDES, 2017).

3.2 Delimitação do estudo

O presente estudo se realizou a partir da análise do desempenho das ações relacionadas com a gestão ambiental no Estado do Paraná. Para tanto, foram analisadas as ações no processo orçamentário 2012-2015 do Estado do Paraná. Entretanto, devido à limitação de tempo e à quantidade de informações a serem coletadas e analisadas, a análise do desempenho foi realizada nas ações executadas pela SEMA.

4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

Analisando o planejamento do Estado, foi possível identificar nos programas o discurso da gestão ambiental e comparar o orçamento para as ações relacionadas. O processo orçamentário 2012-2015 do Estado do Paraná é formado por 21 Programas Finalísticos, 04 Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, além de um programa para as Obrigações Especiais. A Tabela 1, em seguida, demonstra que os programas relacionados com gestão ambiental ocupam 7,81% do orçamento do PPA.

Tabela 1 – Elaborado a partir do PPA 2012-2015 (2016).

	TOTAL DO PPA		DISCURSO DE GESTÃO AMBIENTAL		
ANO	PROGRAMAS	DESPESAS	PROGRAMAS	DESPESAS	%
2012-2015	26	139.592.745.914,00	9	10.907.380.089,00	7,81%

Percebe-se que no PPA 2012-2015, nove programas apresentam o discurso de gestão ambiental. Considerando que programas demonstram a intenção de promover a gestão ambiental e que suas ações detalham com mais precisão o que se pretende entregar à sociedade de bens e serviços, o estudo investigou com mais profundidade o discurso da gestão ambiental na caracterização dessas ações. A Tabela 2 demonstra os resultados encontrados sob a caracterização do planejamento das ações relacionadas com o discurso de gestão ambiental.

Tabela 2 – Planejamento das ações com discurso de gestão ambiental.

ANO	TOTAL DO PPA		DISCURSO DE GESTÃO AMBIENTAL		
	AÇÕES	DESPESAS	AÇÕES	DESESAS	%
2012-2015	370	139.592.745.914,00	36	9.320.558.378,00	6,68%

Dentre os nove programas que foram identificados com o discurso de gestão ambiental, notou-se que três não possuíam ações que apresentassem, de forma explícita, relação com gestão ambiental, são eles: Programa de Desenvolvimento Integrado da Cidadania/PDI-Cidadania; Programa de Desenvolvimento Sustentável do Turismo; e Programa de Rede Paraná Multimodal de Transportes e Logística. Cabe destacar a existência de dezenove ações nesses programas, porém em nenhuma delas constou o discurso de gestão ambiental.

Foram identificadas ainda ações em seis programas, além dos nove inicialmente descritos, que apresentaram coerência entre a contextualização do programa e as ações propostas relacionadas com gestão ambiental. Além desses, constatou-se também a existência de outros seis que não foram planejados para a finalidade explícita de gestão ambiental. A Tabela 3 demonstra os programas e as ações que seguem o mesmo discurso.

Tabela 3 – Programas e ações que estão alinhados com o discurso de gestão ambiental.

PROGRAMA	TOTAL DO PPA		DISCURSO DE GESTÃO AMBIENTAL		
	AÇÕES	DESPESAS PARA O PROGRAMA	AÇÕES	DESPESAS PARA GESTÃO AMBIENTAL	% *
Desenvolvimento das Cidades	7	1.059.410.870,00	1	124.836.631,00	11,78 %
Desenvolvimento Rural Sustentável e Abastecimento	22	1.724.991.091,00	7	251.459.269,00	14,58 %

Paraná Competitivo	5	393.976.033,00	2	95.675.480,00	24,28 %
Paraná Inovador	4	930.612.289,00	1	458.400.269,00	49,26 %
Paraná Sustentável	16	298.402.889,00	10	185.899.632,00	62,30 %
Universalização do Saneamento Básico	6	2.321.948.000,00	2	2.207.299.200,00	95,06 %
TOTAL	60	6.729.341.172,00	23	3.323.570.481,00	49,39 %

*Relação das despesas para ações de gestão ambiental com o total das despesas para o programa relacionado com gestão ambiental.

Os seis programas descritos anteriormente demonstram como a administração pública busca promover a gestão ambiental de maneira explícita. Dos programas, foram separadas para análise somente as ações destinadas a essa finalidade, sendo identificadas um total de vinte e três ações; dessas, destacam-se os programas Paraná Sustentável e Universalização do Saneamento Básico, nos quais os valores destinados às ações para gestão ambiental superam 60% do total destinado a cada programa.

Para o programa Paraná Sustentável havia dez ações dentre as dezesseis planejadas. Isso correspondeu a 62,30% do orçamento. Já no programa Universalização do Saneamento Básico, havia duas ações, dentre as seis do programa, totalizando 95,06% da previsão de gastos relacionados com gestão ambiental.

Em outra perspectiva, existem programas cuja intenção se revela de maneira implícita, ou seja, o programa não se destina a gestão ambiental, mas possui ações relacionadas a essa temática. A Tabela 4 demonstra quais programas apresentaram essa perspectiva e o valor programado para as ações encontradas.

Tabela 4 – Programas que só apresentam os radicais nas suas ações.

	TOTAL DO PPA		DISCURSO DE GESTÃO AMBIENTAL		
PROGRAMA	AÇÕES	DESPESAS PARA O PROGRAMA	AÇÕES	DESPESAS PARA GESTÃO AMBIENTAL	% *
Energia	4	5.726.145.810,00	3	5.289.789.860,00	92,38%
Morar Bem Paraná	5	1.903.607.000,00	1	169.378.989,00	8,90%
Paraná Seguro	24	9.856.377.969,00	1	11.348.786,00	0,12%

Saúde para todo Paraná	16	12.474.280.375,00	1	163.363.858,00	1,31%
Gestão Estratégica	37	3.529.394.103,00	4	183.917.954,00	5,21%
Gestão Administrativa	32	4.096.075.415,00	3	179.188.450,00	4,37%
TOTAL	118	37.585.880.672,00	13	5.996.987.897,00	15,96%

* Relação das despesas para ações de gestão ambiental com o total das despesas para o programa relacionado com gestão ambiental.

Os seis programas descritos apresentam de maneira implícita a intenção de promover a gestão ambiental, ficando a intenção da administração pública de promover a gestão ambiental explícita apenas nas ações analisadas. Das treze ações identificadas, destaca-se o Programa Energia, pois os valores destinados às três ações para gestão ambiental correspondem a 92,38% do total destinado para esse programa. Para os demais, as despesas das ações programadas relacionadas com gestão ambiental não ultrapassam 9% do total programado para cada programa.

Como demonstrado anteriormente, na fase de planejamento foram identificadas trinta e seis ações que empregam o discurso de gestão ambiental, e essas ações, quando executadas, são classificadas de acordo com a área de atuação. Considerando que a classificação da função e subfunção das despesas não faz parte do PPA, a pesquisa passou a investigar na DEFFO as ações relacionadas com gestão ambiental. Nesse sentido, foram identificadas as ações que apresentaram sua classificação funcional relacionada com gestão ambiental no processo de execução orçamentária. A Tabela 5 demonstra as ações que foram identificadas através da sua classificação funcional e que não apresentaram o discurso de gestão ambiental.

Tabela 5 – Ações com a classificação funcional relacionada com gestão ambiental que não apresentaram o discurso de gestão ambiental.

PROGRAMA	TOTAL DO PPA		AÇÕES QUE NÃO APRESENTARAM O DISCURSO GESTÃO AMBIENTAL		
	AÇÕES	DESPESAS PARA O PROGRAMA	AÇÕES	DESPESAS	%
Desenvolvimento das Cidades	7	1.059.410.870,00	1	12.610.000,00	1,19%
Desenvolvimento Rural Sustentável e Abastecimento	22	1.724.991.091,00	1	18.158.056,00	1,05%
Paraná Competitivo	5	393.976.033,00	2*	-	0,00%

Paraná Sustentável	16	298.402.889,00	1*	-	0,00%
			5	92.911.713,00	31,14%
Universalização do Saneamento Básico	6	2.321.948.000,00	1*	-	0,00%
Gestão Administrativa	32	4.096.075.415,00	1*	-	0,00%
			1	287.273.496,00	7,01%
Gestão de Serviços	49	804.535.012,00	1*	-	0,00%
			3	19.390.650,00	2,41%
TOTAL	137	10.699.339.310,00	17	430.343.915,00	4,02%

* Essas ações não estavam programadas do PPA.

Ao investigar as ações classificadas na função, gestão ambiental, e nas subfunções relacionadas com essa função, foram identificadas mais dezessete ações que não apresentavam de forma explicita relação com gestão ambiental. Destaca-se que, analisando a execução orçamentária, foram detectadas seis ações relacionadas com gestão ambiental que não estavam programadas no PPA. Já o programa Paraná Sustentável apresentou cinco ações com a classificação funcional relacionada com gestão ambiental, mas que não demonstravam o discurso de gestão ambiental.

O Anexo I demonstra todas as ações relacionadas com gestão ambiental identificadas no planejamento, através do discurso de gestão ambiental, e na execução, pela sua classificação funcional elencada com o mesmo objetivo. Nesse anexo foi possível destacar que, no ciclo orçamentário analisado, foram identificadas cinquenta e três ações com características de gestão ambiental. Destaca-se ainda que dezenove dessas ações foram identificadas apenas com o discurso de gestão ambiental. O valor programado para essas iniciativas foi R$ 8.764.439.927,00, valor que representa 89,88% dos gastos programados com as ações identificadas com características de gestão ambiental.

Além dessas, foram identificadas mais dezessete iniciativas com o discurso de gestão ambiental, totalizando trinta e seis ações. Dentre essas, treze apresentaram o discurso de gestão ambiental e foram classificadas na função e subfunção relacionadas com gestão ambiental. Essas iniciativas revelaram as três características que foram buscadas para relacioná-las com gestão ambiental.

O valor programado para essas ações foi R$ 396.797.973,00, que representa 4,07% do valor programado para as ações com atributos de gestão ambiental. As outras quatro ações que evidenciaram o discurso de gestão ambiental não foram classificadas na função de gestão ambiental, porém sua subfunção foi relacionada com essa temática. O valor destinado no PPA para essas ações

foi R$ 159.320.478,00, o que representa 1,63% do total programado para as ações com particularidades de gestão ambiental.

Outras dezessete ações não apresentaram o discurso de gestão ambiental, embora em dez delas tenha sido possível encontrar a função e subfunção relacionada com gestão ambiental, na fase de execução orçamentária através da classificação funcional. Para essas, o valor destinado foi R$ 388.587.774,00. Quatro ações estavam apenas classificadas na função de gestão ambiental com um valor programado de R$ 10.988.085,00. Outras três ações, que não apresentaram o discurso de gestão ambiental, não foram classificadas na função com essa temática e só foram identificadas pela subfunção relacionada com gestão ambiental, o valor programado, nesse caso, foi R$ 30.768.056,00. As que não desvelaram o discurso de gestão ambiental e que foram identificadas na execução orçamentária apresentaram um valor programado de R$ 430.343.915,00, correspondente a 4.41% do total das ações com característica de gestão ambiental.

Através do Anexo I pode-se observar que doze ações estavam programadas no PPA, mas não apresentaram o discurso de gestão ambiental. As ações Integralização de Capital na Ambiental Paraná Florestas S/A, Gestão da Informação Geológica e dos Recursos Minerais, Gestão de Parques Estaduais, Saneamento Ambiental – PAC, Gestão Administrativa – MINEROPAR e Gestão de Serviços – MINEROPAR não estavam programadas no PPA, porém foram detectadas na execução orçamentária.

Em outra perspectiva, buscou-se identificar a classificação institucional das ações apresentadas anteriormente e, com isso, demonstrar para quais órgãos essas iniciativas estavam ligadas.

Conforme a Tabela 6, as ações com características de gestão ambiental estão distribuídas em onze órgãos diferentes, dos quais destaca-se a Casa Civil, com oito iniciativas que somam um valor programado de R$ 7.678.774.578,00, o que representa 78,75% do valor programado para as ações de gestão ambiental.

Tabela 6 – Órgãos responsáveis pelas ações com características de gestão ambiental.

ÓRGÃOS	QUANTIDADE DE AÇÕES	DESPESAS PROGRAMADAS	%
Secretaria de estado do meio ambiente e recursos hídricos	25	742.965.994,00	7,62%
Casa civil	8	7.678.774.578,00	78,75 %
Secretaria de estado de governo	1*	-	-

Secretaria de estado do desenvolvimento urbano	3	159.144.578,00	1,63%
Secretaria de estado da agricultura e do abastecimento	8	269.617.325,00	2,77%
Secretaria de estado da segurança pública	1	11.348.786,00	0,12%
Procuradoria geral do estado	1	169.456.362,00	1,74%
Secretaria de estado da indústria, do comércio e assuntos do Mercosul	3	95.675.480,00	0,98%
Secretaria de estado da ciência, tecnologia e ensino superior	1	458.400.269,00	4,70%
Secretaria de estado da saúde	1	163.363.858,00	1,68%
Administração geral do estado	1	2.155.063,00	0,02%
TOTAL	**53**	9.750.902.293,00	100%

* Essa ação não estava programada no PPA.

Os dados da Tabela 6 apresentam que a SEMA foi responsável por R$ 742.965.994,0025 do valor programado para as ações com a temática da gestão ambiental, o que representa 7,62% dos gastos com as iniciativas identificadas com alguma característica de gestão ambiental. Através das informações levantadas, buscou-se analisar o processo orçamentário das ações vinculadas à SEMA.

No período 2012-2015 a SEMA executou trinta e cinco ações, dentre as quais, vinte e oito estavam programadas no PPA. O valor planejado para essas ações foi R$ 791.794.323,00. Em relação ao orçamento total, isso representava 0,57% dos gastos, enquanto que para os demais órgãos o valor para as ações relacionadas com gestão ambiental foi R$ 9.007.936.299,00, representando 6,45% do orçamento. Nota-se que a gestão ambiental não se limita ao órgão cuja finalidade é formular e executar políticas de meio ambiente.

Na presente análise, constatou-se também que: das ações programadas para SEMA, sete podem contribuir para a gestão ambiental, porém não foi possível identificar de forma explícita, através do discurso de gestão ambiental ou da sua classificação funcional, características de gestão ambiental. O valor programado para essas iniciativas foi R$ 48.828.329,00. Em relação ao orçamento total da SEMA, o que representava 6,17%.

Foram executadas, porém, três ações que não estavam programadas no PPA e que não foram classificadas na função de gestão ambiental ou em uma subfunção relacionada com essa função. O Quadro 2 demonstra as características de todas as ações executadas pela SEMA que não apresentaram de forma explicita relação com gestão ambiental.

Quadro 2 - Ações da SEMA que não apresentam características de gestão ambiental.

PROGRAMA	AÇÃO	FUNÇÃO		SUBFUNÇÃO	
		CODIGO	NOME	CODIGO	NOME
Paraná Sustentável	Gestão do Território	21	Organização Agrária	127	Ordenamento Territorial
Gestão Administrativa	Gestão Administrativa – ITC	21	Organização Agrária	127	Ordenamento Territorial
Gestão de Serviços	Gestão de Serviços – ITC	21	Organização Agrária	127	Ordenamento Territorial
Obrigações Especiais	Encargos Especiais – IAP	28	Encargos Especiais	846	Outros Encargos Especiais
	Encargos Especiais – ITC	28	Encargos Especiais	846	Outros Encargos Especiais
	Encargos Especiais – FEMA	28	Encargos Especiais	846	Outros Encargos Especiais
	Encargos Especiais - AGUASPARANÁ	28	Encargos Especiais	846	Outros Encargos Especiais
	Encargos Especiais - MINEROPAR*	28	Encargos Especiais	846	Outros Encargos Especiais
	Encargos Especiais - SEMA*	28	Encargos Especiais	846	Outros Encargos Especiais
	Encargos Especiais - FRHI*	28	Encargos Especiais	846	Outros Encargos Especiais

* Essa ação não estava programada no PPA.

Percebe-se então que, das trinta e cinco ações executadas pela SEMA, vinte e cinco foram classificadas na função gestão ambiental; dentre essas, vinte e uma estavam programadas no PPA. O valor programado para essas iniciativas foi R$ 742.965.994,00, o que representava 93.83% do orçamento total da SEMA.

Observa-se que em algumas ações, apesar de terem suas despesas classificadas na função gestão ambiental, não foi possível identificar o discurso de gestão ambiental através do PPA. Assim, 53,78% do valor das ações classificadas na função gestão ambiental não apresentam o discurso de gestão ambiental. O Quadro 3 demonstra todas as ações classificadas na função de gestão ambiental.

Quadro 3 - Ações da SEMA classificadas na função gestão ambiental.

PROGRAMA	AÇÃO	FUNÇÃO		SUBFUNÇÃO	
		CODIGO	NOME	CODIGO	NOME
Paraná Sustentável	Gestão do Território	21	Organização Agrária	127	Ordenamento Territorial
Gestão Administrativa	Gestão Administrativa – ITC	21	Organização Agrária	127	Ordenamento Territorial
Gestão de Serviços	Gestão de Serviços – ITC	21	Organização Agrária	127	Ordenamento Territorial
Obrigações Especiais	Encargos Especiais – IAP	28	Encargos Especiais	846	Outros Encargos Especiais
	Encargos Especiais – ITC	28	Encargos Especiais	846	Outros Encargos Especiais
	Encargos Especiais – FEMA	28	Encargos Especiais	846	Outros Encargos Especiais
	Encargos Especiais - AGUASPARANÁ	28	Encargos Especiais	846	Outros Encargos Especiais
	Encargos Especiais - MINEROPAR*	28	Encargos Especiais	846	Outros Encargos Especiais
	Encargos Especiais - SEMA*	28	Encargos Especiais	846	Outros Encargos Especiais
	Encargos Especiais - FRHI*	28	Encargos Especiais	846	Outros Encargos Especiais

* Essa ação não estava programada no PPA.

A classificação da função na maioria das vezes é definida pela competência institucional do órgão. Portanto, 93,83% das despesas ligadas à SEMA estão classificadas na função de gestão ambiental. A classificação da subfunção não está ligada a essa competência institucional, mostrando assim a intenção do governo em realizar determinada ação. A Tabela 7 demonstra o valor, por subfunção, que estava programado no PPA para as ações da SEMA.

Tabela 7 – Subfunção das ações programadas da SEMA.

SUBFUNÇÕES	AÇÕES	DESPESA	
	QUANTIDADE	VALOR	%

541 - Preservação e Conservação Ambiental	9	245.185.583,00	30,97%
542 - Controle Ambiental	9	367.301.028,00	46,39%
544 - Recursos Hídricos	2	119.491.298,00	15,09%
127 - Ordenamento Territorial	1	10.988.085,00	1,39%
127 - Ordenamento Territorial	3*	41.886.268,00	5,29%
846 - Outros Encargos Especiais	4*	6.942.061,00	0,88%
TOTAL	28	791.794.323,00	100,00%

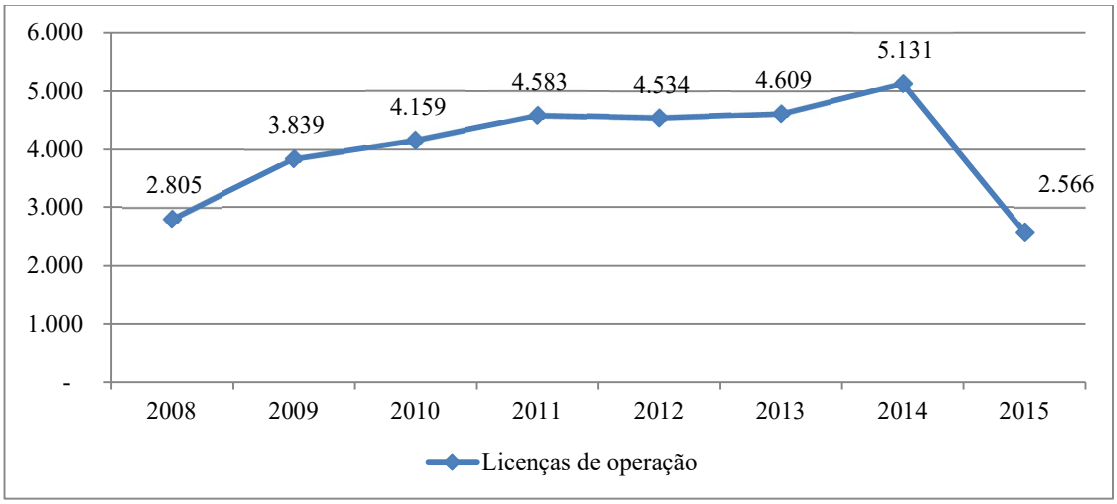
* Essas ações não foram classificadas na função de gestão ambiental.

Com base nos dados acima expostos, pode-se perceber que a subfunção de controle ambiental representava 46,39% das despesas programadas para SEMA. Além dessas ações, que estavam programadas no PPA 2012-2015, dentro do processo orçamentário foram identificadas mais sete ações, das quais quatro foram classificadas na função de gestão ambiental, e três na função de encargos especiais.

Dentro do ciclo orçamentário, os gastos programados no PPA são alterados de acordo com as necessidades da população. A cada ano esse planejamento é revisado com a elaboração da LOA. Considerando a finalidade da SEMA, que é formular e executar políticas de meio ambiente, era esperado que o aumento da emissão de licenças ambientais fosse acompanhado pelos gastos nesse órgão.

Observa-se na Figura 1 a evolução das licenças de operação emitidas pelo Estado do Paraná. Nele, percebe-se um aumento no número de licenças emitidas por ano, no período de 2008 a 2011. No ano de 2012 houve uma pequena redução de quarenta e nove licenças emitidas; todavia, nos anos seguintes, percebe-se novamente um aumento no número de licenças, sendo que em 2014 houve um aumento de 11,33% em relação ao ano anterior, mas em 2015 houve uma redução de 49,99% das licenças emitidas.

Figura 1 - Volume das licenças ambientais emitidas no estado do Paraná.



Analisando-se a Tabela 8, identificou-se que 2012, mesmo com o número de licenças ambientais permanecendo estável, foi o único ano em que a disponibilidade orçamentário da SEMA teve um aumento em relação ao valor programado na LOA; esse acréscimo foi de 24,55% acima do percentual do Estado que foi de 3,05%. Percebe-se também que neste ano o valor empenhado pela SEMA foi maior que o valor apresentado na LOA, enquanto o Estado empenhou 95,97% do que estava programado na LOA. Entretanto a SEMA liquidou 71,32% do que estava programado na LOA enquanto o Estado apresentou um percentual de 90,85%. Diante disso, a participação as SEMA na LOA do estado foi de 0,72%, porém os gastos liquidados por este órgão representaram 0,49% do total das despesas liquidadas pelo Estado.

No ano de 2013, o orçamento do estado apresentou uma variação negativa de 3,09% em relação ao valor que estava programado na LOA para a disponibilidade orçamentária apresentada. Nesse mesmo ano, a SEMA apresentou uma variação negativa de 7,43%, mas o valor liquidado foi maior que no ano anterior. Entretanto, esse valor corresponde a 65,32% do que estava programado na LOA, percentual inferior ao do ano anterior.

Tabela 8 – Volume das despesas no processo orçamentário (Em R$ 1.000.000,00).

ANO	DESPESAS	LOA	DISPONIBILIDADE	DISPONIBILIDADE/ LOA	EMPENHO	EMPENHO/LOA	LIQUIDADO	LIQUIDADO / LOA
20	ESTADO	35.971,79	37.070,12	103,05%	34.521,62	95,97%	32.680,71	90,85%

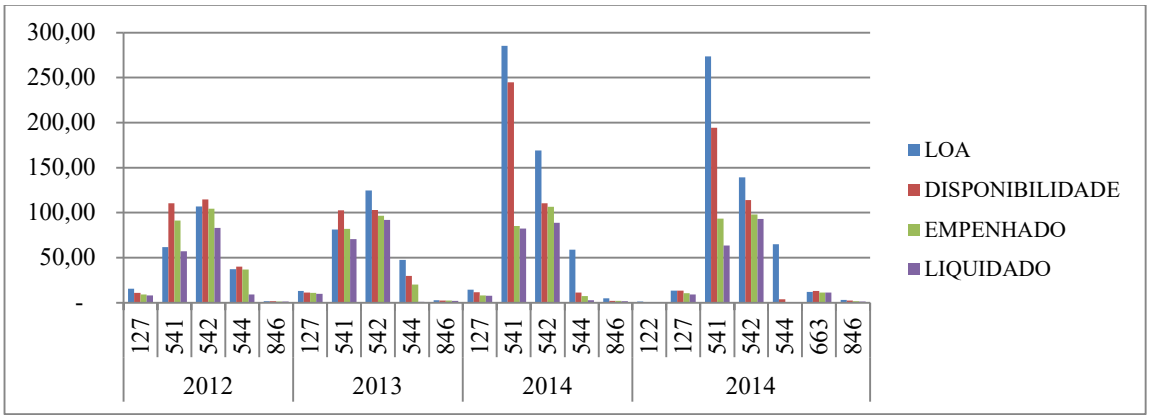
	SEMA	223,55	278,42	124,55%	243,23	108,80%	159,44	71,32%
2013	ESTADO	40.517,08	39.263,24	96,91%	36.768,22	90,75%	34.863,33	86,05%
	SEMA	269,77	249,73	92,57%	212,61	78,81%	176,22	65,32%
2014	ESTADO	41.177,29	41.192,88	100,04%	38.638,43	93,83%	37.150,75	90,22%
	SEMA	533,21	380,43	71,35%	210,40	39,46%	183,87	34,48%
2015	ESTADO	39.974,15	38.916,19	97,35%	36.414,83	91,10%	34.840,84	87,16%
	SEMA	508,50	341,91	67,24%	215,53	42,39%	179,09	35,22%

Em 2014, a SEMA teve um aumento significativo no valor apresentado na LOA, representando 1,29% do orçamento do Estado; porém só foi empenhado 39,46% desse valor, sendo o ano que apresentou o menor valor empenhado, 0,54% do total das despesas que o Estado empenhou. Todavia, quando analisado o valor liquidado, 2014 foi o ano que apresentou o maior valor, 34,48% do que estava programado na LOA, sendo este o menor percentual dos quatro anos analisados.

Em 2015, ano que teve uma significativa redução no número de licenças ambientais emitidas, as despesas do Estado foram menores que os dois anos anteriores em todas as fases analisadas. A SEMA, além de apresentar na LOA um valor menor que no ano anterior, ainda empenhou 35,22% desse valor programado para o ano de 2015.

Observando os dados da Figura 2, em seguida, foi possível perceber o comportamento das despesas da SEMA por subfunção. Percebe-se que preservação e conservação ambiental foi a subfunção que apresentou maior variação nos valores fixados na LOA entre os anos analisados. Em 2012, essa subfunção foi responsável por 27,54% das despesas fixadas na LOA para a SEMA; sendo que, em 2015, essa participação foi de 53,81%. Dessa forma, essa subfunção foi a maior responsável pelo aumento apresentado anteriormente na SEMA.

Figura 2 - Volume das despesas por subfunção da SEMA.



Entretanto, na fase de liquidação, a subfunção que representou maior valor nas despesas da SEMA foi a de controle ambiental, que teve, no ano de 2015, participação de 51,95%. Nesse mesmo ano, foram classificadas mais duas subfunções nas despesas da SEMA, administração geral e mineração, que na fase de liquidação representaram, respectivamente, 0,11% e 6,19% das despesas do Estado do Paraná.

5 CONCLUSÕES

Analisando o discurso da administração, o planejamento e a execução do orçamento do Estado do Paraná, foram identificados e analisados programas e ações com a temática de gestão ambiental. A fonte de dados consultada para a realização da pesquisa foi composta pelo PPA (2012-2015), responsável pelo planejamento estratégico, pelas LOAs 2012-2015, encarregadas do planejamento operacional e pela DEFFO, que discorre acerca da execução. Do planejamento foram evidenciadas as intenções da administração pública frente à gestão ambiental; já da execução se destacou a realização das ações planejadas pela fase da liquidação do orçamento.

Para alcançar o primeiro objetivo especifico desta pesquisa: identificar elementos de gestão ambiental no orçamento público foram apresentados programas e ações que apresentaram o discurso de gestão ambiental ou tiveram sua classificação funcional relacionada com essa temática. Destaca-se, contudo, que alguns programas não exibiam o discurso de gestão ambiental, porém suas ações correspondiam a esse discurso. O valor programado para essas ações representava 15,96% do total destinado aos programas.

Esta pesquisa não se limitou a identificar as ações apenas com o discurso de gestão ambiental, mas também se debruçou sobre aquelas que tiveram sua classificação funcional relacionada ao tema, encontrando dezessete que não exibiam tal discurso. O valor programado para essas ações representa 4,4% do total das ações identificadas com alguma característica de gestão ambiental.

Foram identificadas 53 ações com características de gestão ambiental, as quais foram executadas por 11 órgãos diferentes. O órgão com maior número de ações executadas foi a SEMA, com 47,17% do total, o que está dentro do esperado pela pesquisa, haja vista que a finalidade da SEMA está diretamente relacionada com gestão ambiental. O valor programado no PPA para essas ações foi R$742, 965, 994,00, o que representa 7,62% do total das 53 ações.

O segundo objetivo específico, analisar o desempenho de programas e ações da administração pública, foi atingido ao se verificar o desempenho das ações realizadas pela SEMA. Os dados da pesquisa demonstraram que a SEMA apresentou um aumento na participação em relação ao que estava programado para suas despesas na LOA do Estado, sua participação passou de 0,62%, em 2012, para 1,27%, em 2015. Entretanto, a análise das despesas liquidadas pela SEMA em relação à LOA, demonstrou uma perda de desempenho. No ano de 2012, o órgão executou 71,32% da LOA, já em 2015 executou apenas 35,22%, o que pressupõe um não atendimento de demandas relacionadas à gestão ambiental.

Futuras pesquisas poderão comparar o desempenho da execução das despesas fixadas no órgão analisado neste trabalho com o desempenho dos órgãos de outros Estados, analisar o desempenho de cada unidade orçamentária que compõe a SEMA e o desempenho individual de todas as ações, analisar todas as ações de programas identificados nesta pesquisa, e o detalhamento da execução orçamentária das ações relacionadas com gestão ambiental que não estavam nas unidades orçamentárias da SEMA. Além disso, uma triangulação de técnicas também poderá ser empreendida por meio de entrevistas semiestruturadas com os gestores, decisores políticos, envolvidos na elaboração do PPA, da LOA e do DEFFO, para evidenciar as variações, concordâncias e principalmente divergências na construção do discurso de gestão ambiental no contexto orçamentário, para que desse embate pudessem surgir novos elementos que explicassem o resultado alcançado pela SEMA, por exemplo. Estudos futuros também podem ser feitos para analisar se há a utilização de *greenwashing* nas estratégias públicas de gestão ambiental do Estado investigado.

Destarte, a presente pesquisa poderá servir de base para trabalhos futuros, ajudando a construir um panorama que mapeie, de forma mais ampla, como têm se dado os investimentos da administração pública na gestão ambiental, com vistas ao desenvolvimento sustentável.

Contribuições dos autores

Christiano Coelho: Conceituação, supervisão, validação de resultados e redação da minuta (1ª versão).

Horácio da Silva do Nascimento: Conceituação, análise formal e redação da minuta (1ª versão).

Arthur William Pereira da Silva: Análise formal, metodologia, validação de resultados, redação, revisão e edição.

Ahiram Brunni Cartaxo de Castro: Análise formal, validação de resultados, redação, revisão e edição.

Helaine Cristine Carneiro dos Santos: Análise formal, metodologia, validação de resultados, redação, revisão e edição.

Declaração de conflito de interesses

Os autores não têm conflito de interesse a declarar.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, M. M. de; MARTINS, J. A. de A. **Introdução à metodologia do trabalho científico**: elaboração de trabalhos na graduação. São Paulo: Atlas, 2005.

ARRUDA, D. G.; ARAUJO, I. da P. S. **Contabilidade pública**. Editora Saraiva, 2017.

BECHARA, E. **Licenciamento e compensação ambiental na Lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)**. Editora Atlas, 2009.

BERTOLINO, M. T. **Sistemas de gestão ambiental na indústria alimentícia**. Artmed Editora, 2009.

BEZERRA FILHO, J. E. **Orçamento Aplicado Ao Setor Público**: Abordagem Simples e Objetiva. São Paulo: Atlas, 2014.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L4320.htm. Acesso em 30 nov. 2018.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de Agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências**. 1981. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-6938-31-agosto-1981-366135-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 10 set. 2018.

BRASIL. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. **Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1o do art. 2o e § 2o do art. 8o, ambos da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências**. 1999. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/legislacao/legislacao/portaria-mog-42_1999_atualizada_23jul2012-1.doc. Acesso: 20 nov. 2018.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios/Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. (6a ed.) Brasília: Secretária do Tesouro Nacional, 2014.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição da república federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRUYNE, P.; HERMAN, J.; SCHOUTHEETE, M. **Dinâmica da pesquisa em Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1991.

BURSZTYN, M. A. A.; BURSZTYN, M. Desenvolvimento sustentável: biografia de um conceito. In: NASCIMENTO, E. P.; VIANNA, J. N. (Orgs.). **Economia, meio ambiente e comunicação**. Rio de Janeiro: Garamond, p. 54-67, 2006.

CREPALDI, S. A. **Orçamento público: planejamento, elaboração e controle**. São Paulo: Saraiva, 2009.

CULAU, A. A.; FORTIS, M. F. de A. Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. 2006. **Anais...** Anais do Congreso internacional del clad sobre la Reforma del estado y de la administración pública, Ciudad de Guatemala, México, 11, novembro, 2006.

DIAS, R. **Gestão ambiental:** responsabilidade social e sustentabilidade (2a ed.). São Paulo: Atlas, 2011.

GIACOMONI, J. **Orçamento público** (16a ed.). São Paulo: Atlas, 2012.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2012.

GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ. **Portal da Transparência**. Disponível em: http://www.transparencia.pr.gov.br/pte/home?windowId=9e9. Acesso em: 10 set. 2016.

IPARDES. (2017). Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Base de dados do Estado**. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/pdf/indices/tab_pib_01.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2019.

KOHAMA, H. **Contabilidade pública:** teoria e prática (13a ed.). São Paulo: Atlas, 2013.

MINISTÉRIO DO MEIO MBIENTE. **Portal Nacional de Licenciamento Ambiental**. Disponível em: http://pnla.mma.gov.br. Acesso em: 10 set. 2016.

QUINTAS, J. S. **Introdução à gestão ambiental pública**. (2a ed.). Brasília: IBAMA, 2006.

RIBEIRO, R. J. B.; BLIACHERIENE, A. C. **Construindo o planejamento público:** buscando a integração entre política, gestão e participação popular. Editora Atlas SA, 2000.

ROSA, A. H.; FRACETO, F.; MOSCHINI-CARLOS, V. **Meio ambiente e sustentabilidade**. São Paulo: Bookman, 2012.

TINOCO, E. T.; KRAEMER, M. P. **Contabilidade e gestão ambiental.** (3a ed.). São Paulo: Atlas, 2011.

WICKERT, I. M. B. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade:** teoria e prática. (3a ed.). São Paulo: Atlas, 2006.

ANEXO I – Ações relacionadas com gestão ambiental.

ORIGEM DAS AÇÕES	NOME DOS PROGRAMAS	AÇÃO	FUNÇÃO		SUBFUNÇÃO	
			CODIGO	NOME	CODIGO	NOME
AÇÕES COM DISCURSO DE GESTÃO AMBIENTAL IDENTIFICADAS NOS PROGRAMAS QUE APRESENTAM O DISCURSO DE GESTÃO AMBIENTAL	Desenvolvimento das Cidades	Integração da Região Metropolitana de Curitiba	15	Urbanismo	452	Serviços Urbanos
	Desenvolvimento Rural Sustentável e Abastecimento	Gestão de Água e Solo Rural em Microbacias - SEAB – BIRD	20	Agricultura	541	Preservação e Conservação Ambiental
		Desenvolvimento Econômico Territorial – PROTERRITÓRIOS	20	Agricultura	605	Abastecimento
		Gestão de Água e Solo Rural em Microbacias - EMATER – BIRD	20	Agricultura	606	Extensão Rural
		Desenvolvimento Econômico Territorial - PROTERRITÓRIOS – EMATER	20	Agricultura	606	Extensão Rural
		Gestão de Uso e Manejo dos Recursos Naturais	20	Agricultura	541	Preservação e Conservação Ambiental
		Políticas de Apoio à Agricultura Familiar	20	Agricultura	601	Promoção da Produção Vegetal
		Centro de Agroecologia	20	Agricultura	605	Abastecimento

	Paraná Competitivo	Gestão da Informação Geológica e dos Recursos Minerais	23	Comércio e Serviços	663	Mineração
		Gestão de Ativos Florestais e Ambientais	18	Gestão Ambiental	541	Preservação e Conservação Ambiental
	Paraná Inovador	Apoio ao Desenvolvimento Científico, Tecnológico e Inovação	19	Ciência e Tecnologia	571	Desenvolvimento Científico
	Paraná Sustentável	Modernização do Licenciamento, Outorga, Monitoramento e Fiscalização do Meio Ambiente - IAP - BIRD	18	Gestão Ambiental	542	Controle Ambiental
		Gestão de Água e Solo Rural em Microbacias - AGUASPARANÁ – BIRD	18	Gestão Ambiental	544	Recursos Hídricos
		Modernização do Licenciamento, Outorga, Monitoramento e Fiscalização do Meio Ambiente - SEMA - BIRD	18	Gestão Ambiental	542	Controle Ambiental
		Modernização do Licenciamento, Outorga, Monitoramento e Fiscalização do Meio Ambiente -AGUASPARANÁ - BIRD	18	Gestão Ambiental	542	Controle Ambiental
		Execução de Ações Programáticas da SEMA	18	Gestão Ambiental	541	Preservação e Conservação Ambiental
		Infraestrutura das Unidades de Conservação	18	Gestão Ambiental	541	Preservação e Conservação Ambiental

		Gestão da APA Ilha do Mel	18	Gestão Ambiental	541	Preservação e Conservação Ambiental
		Promoção do Desenvolvimento Ambientalmente Sustentável	18	Gestão Ambiental	541	Preservação e Conservação Ambiental
		Gestão de Águas, Resíduos Sólidos e Saneamento Ambiental	18	Gestão Ambiental	541	Preservação e Conservação Ambiental
		Gestão da Conservação e Recuperação do Meio Ambiente - FEMA/IAP	18	Gestão Ambiental	542	542 - Controle Ambiental
	Universalização do Saneamento Básico	Saneamento Ambiental – PAC	17	Saneamento	541	Preservação e Conservação Ambiental
		Saneamento Urbano	17	Saneamento	512	512 - Saneamento Básico Urbano
AÇÕES COM O DISCURSO DE GESTÃO AMBIENTAL IDENTIFICADAS NOS	Energia	Geração de Energia	25	Energia	752	752 - Energia Elétrica
		Transmissão de Energia	25	Energia	752	752 - Energia Elétrica
		Distribuição de Energia	25	Energia	752	752 - Energia Elétrica

PROGRAMAS QUE NÃO APRESENTAM O DISCURSO DE GESTÃO AMBIENTAL	Morar Bem Paraná	Titulação, Urbanização e Reassentamentos	16	Habitação	127	127 - Ordenamento Territorial
	Paraná Seguro	Ações do Policiamento Ambiental	6	Segurança Pública	541	Preservação e Conservação Ambiental
	Saúde para todo Paraná	Vigilância e Promoção da Saúde	10	Saúde	305	305 - Vigilância Epidemiológica
	Gestão Estratégica	Apoio às Ações do Secretário Especial para Assuntos Estratégicos	4	Administração	122	122 - Administração Geral
		Apoio às Ações do Secretário Especial de Relações com a Comunidade	4	Administração	122	122 - Administração Geral
		Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais - APLs	22	Indústria	661	661 - Promoção Industrial
		Gestão do Fundo Especial da PGE	3	Essencial à Justiça	92	92 - Representação Judicial e Extrajudicial
	Gestão Administrativa	Gestão Administrativa – COMEC	15	Urbanismo	452	452 - Serviços Urbanos
		Gestão Administrativa – SEMA	18	Gestão Ambiental	541	Preservação e Conservação Ambiental

		Gestão Administrativa - AGUASPARANÁ	18	Gestão Ambiental	541	Preservação e Conservação Ambiental
AÇÕES ENCONTRADAS APENAS PELA CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL NOS PROGRAMAS QUE APRESENTARAM O DISCURSO DE GESTÃO AMBIENTAL	Desenvolvimento das Cidades	PAC Drenagem - Municípios do Grupo I - COMEC	15	Urbanismo	543	Recuperação de Áreas Degradadas
	Desenvolvimento Rural Sustentável e Abastecimento	Gestão de Cultivos Florestais	20	Agricultura	541	Preservação e Conservação Ambiental
	Paraná Competitivo	Integralização de Capital na Ambiental Paraná Florestas S/A*	18	Gestão Ambiental	541	Preservação e Conservação Ambiental
		Gestão da Informação Geológica e dos Recursos Minerais*	18	Gestão Ambiental	663	Mineração
	Paraná Sustentável	Desenvolvimento Econômico Territorial - PROTERRITÓRIOS – ITC	18	Gestão Ambiental	127	Ordenamento Territorial
		Gestão de Riscos Naturais e Antrópicos - AGUASPARANÁ – BIRD	18	Gestão Ambiental	542	Controle Ambiental
		Implantação de Planos de Bacias - FRHI	18	Gestão Ambiental	544	Recursos Hídricos
		Gestão de Riscos Naturais e Antrópicos - SEMA - BIRD	18	Gestão Ambiental	542	Controle Ambiental
		Gestão de Riscos Naturais e Antrópicos - IAP - BIRD	18	Gestão Ambiental	542	Controle Ambiental

		Gestão de Parques Estaduais*	18	Gestão Ambiental	541	Preservação e Conservação Ambiental
	Universalização do Saneamento Básico	Saneamento Ambiental – PAC*	17	Saneamento	541	Preservação e Conservação Ambiental
AÇÕES ENCONTRADAS APENAS PELA CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL, NOS PROGRAMAS QUE NÃO APRESENTARAM O DISCURSO DE GESTÃO AMBIENTAL.	Gestão Administrativa	Gestão Administrativa – IAP	18	Gestão Ambiental	542	Controle Ambiental
		Gestão Administrativa – MINEROPAR*	18	Gestão Ambiental	122	Administração Geral
	Gestão de Serviços	Gestão de Serviços – SEMA	18	Gestão Ambiental	541	Preservação e Conservação Ambiental
		Gestão de Serviços – IAP	18	Gestão Ambiental	542	Controle Ambiental
		Gestão de Serviços - AGUASPARANÁ	18	Gestão Ambiental	541	Preservação e Conservação Ambiental
		Gestão de Serviços – MINEROPAR*	18	Gestão Ambiental	122	Administração Geral

Fonte: Dados da pesquisa (2016).

* Essas ações não estavam programadas do PP