



Planejamento e políticas ambientais de Curitiba: discutindo a efetividade da ação pública no período de 1998 a 2005

**Christian Luiz da Silva¹
Denis Alcides Rezende²
Harry Alberto Bollmann³**

Resumo

O dilema entre crescimento econômico e sustentabilidade ambiental tem direcionado a controvérsia sobre o papel e a capacidade do Estado de implementar políticas públicas ambientais efetivas. Este artigo objetiva avaliar o planejamento e avaliação da efetividade das políticas públicas ambientais de Curitiba de 1998 a 2005. A pesquisa é exploratória, qualitativa e aplicada com análise dos planos plurianuais de Curitiba. O Plano de 1998 a 2001 direcionou mais recurso para área ambiental (159 milhões de reais), principalmente no planejamento do uso do solo e no saneamento básico. De 2002 a 2005 definiu um valor menor (44 milhões de reais) para esta área, com ações de preservação e educação ambiental. Constatou-se a flutuação da qualidade ambiental, sensivelmente pelo aumento da poluição da água (índice de qualidade da água aumentou de 0,8 para 1,0 – quanto maior pior)

Recebimento: 5/4/2010 • Aceite: 30/5/2010

¹ Doutor em Engenharia da Produção (UFSC), Professor da Universidade Tecnológica Federal do Paraná. End: Av. Sete de Setembro, 3165. Curitiba, PR, Brasil. E-mail: christiansilva@utfpr.edu.br

² Doutor em Gestão da Tecnologia da Informação, Professor Titular do Mestrado e Doutorado em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR - Curitiba - Paraná – Brasil e da FAE Business School. E-mail denis.rezende@pucpr.br

³ Doutor em Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor Titular da Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR - Curitiba - Paraná – Brasil. E-mail: harry.bollmann@pucpr.br

apesar do aumento da área verde protegida com novos parques e bosques.

Palavras-chave: Política Pública Ambiental; Estado; Planejamento e Controle Orçamentário; Planejamento Municipal; Curitiba

Curitiba environmental planning and policies: discussing the government public action effectiveness from 1998 to 2005

Abstract

The dilemma between economic growth and environmental sustainability has been guiding the controversy on the State role and capability to implement effective environmental public policies. The present article evaluate at assessing the Curitiba environmental public policy effectiveness from 1998 to 2005. The article used an exploratory, qualitative and applied approach including a case study of the Curitiba multi-annual plans. The 1998 to 2001 plan addressed most of its resources to environmental (159 million), especially to soil planning and basic sanitation. The 2002 to 2005 plan defined a smaller resource amount (44 million) and addressed environmental preservation and education mainly. It was observed a worst situation on environmental quality, mainly concerning water (water quality index increase 0,8 to 1,0 – when higher is worst), despite green area increased in this time.

Keywords: environmental public policy; State; budget control and planning; municipal planning; Curitiba

Introdução

A partir da década de 1970 Curitiba inicia uma experiência de planejamento urbano efetivo, a cabo do IPPUC (Instituto de Planejamento e Pesquisa Urbana de Curitiba), envolvendo a pesquisa, planejamento, gestão e implementação do Plano Diretor. Uma dessas ações foi a criação da Cidade Industrial de Curitiba em que aportou grandes investimentos estrangeiros e nacionais, constituindo um importante parque industrial para o município. Ao mesmo tempo as ações envolviam projetos na área de transporte coletivo, paisagismo urbano, restauração e preservação de sítios históricos, embelezamento, implantação de áreas de lazer, especialmente bosques e parques, dando reconhecimento para o município, conforme aponta Oliveira (2001), a “cidade modelo de urbanismo”.

Nas décadas de 1980 e 1990, os projetos relacionados à área ambiental se reforçam e Curitiba é reconhecida por sua ação ambiental, culminando em vários prêmios internacionais, como o recebido em 2010: o prêmio *Globe Award Sustainable City 2010*, do *Globe Forum*, entidade sueca que reúne empreendedores preocupados com a sustentabilidade global, cujo premiação destacou as ações do município à questão ambiental (GLOBE AWARD, 2010).

Ao tratar da questão ambiental e de ações públicas nesta área, como para Curitiba, cabe destacar, contudo, a complexidade do tema. O meio ambiente é uma complexa interação de ordem física, química e biológica que delimita e interage com o processo de desenvolvimento socioeconômico para garantir a qualidade de vida de todos os seres. Uma política ambiental municipal, vinculada as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente, tem o propósito de melhorar, preservar e recuperar o complexo sistema que permeia a qualidade ambiental propícia à vida, por meio da ação descentralizada do Estado. Como salienta Pinho e Santana (2001, p. 18) o meio ambiente “se constitui uma das áreas mais recorrentes de intervenção do poder público municipal.”.

Contudo, a ação do Estado nem sempre alcança o resultado efetivo para o meio ambiente. Conforme perfil dos municípios brasileiros com relação ao meio ambiente, produzido pelo IBGE (2005), relata-se a inquietação sobre as políticas ambientais municipais adotadas ao observar que nem sempre as ações mais frequentes vêm ao encontro dos problemas mais apontados que afetaram as condições de vida da população.

Neste sentido, questiona-se a efetividade das políticas públicas ambientais e extrapola-se para o controverso papel do Estado, que vem

sendo alvo de discussões teórico e prática nas últimas duas décadas. A complexidade do problema aumenta ao perceber que as ações públicas, a partir do Estado, deveriam ter uma visão multidimensional, pois qualquer ação tem rebatimento nas esferas social, cultural, econômica, psicológica e ambiental⁴. Neste sentido, as ações governamentais externalizadas por meio de políticas públicas estão relacionadas diretamente com o processo de desenvolvimento (SILVA, 2005b). A dificuldade está em avaliar estas intervenções de forma sistêmica, compreender seus impactos e definir o quanto elas são eficientes e eficazes (efetivas), principalmente quando estas têm repercussões não somente na dimensão econômica. A complexidade da inter-relação entre as dimensões analíticas é particularmente significativa quando se tratam de políticas públicas ambientais, que carregam características interdisciplinares nos conceitos elementares da intervenção do Estado brasileiro sobre o meio ambiente sustentado pela Lei Federal 6938 de 31 de agosto de 1981.

Para esse artigo, as políticas públicas ambientais são entendidas como qualquer intervenção do Estado que vise regular, prevenir, proteger ou manter o grau de sustentabilidade da relação entre o homem e o meio. Essa visão ressalta a necessidade de integrar a política ambiental ao caráter interdisciplinar da sustentabilidade, ao custo de não ter resultados efetivos de melhoria na condição de vida da população, como retratou a pesquisa do IBGE (2005).

A questão, portanto, não se resume na avaliação do resultado de um programa ou de um projeto, mas na correta avaliação da intervenção efetivada. O conjunto destas ações deve estar relacionado à proposta de ação do Estado e isso deve ser evidente para a sociedade. O processo de discussão do desenvolvimento local deve ser permanente e estar presente no planejamento e execução dos agentes direta ou indiretamente envolvidos com o local a que pertencem. Menegat e Almeida (2004, p. 184) reforçam este aspecto ao afirmarem que “os programas de gestão ambiental municipal são consequência direta da visão da cidade. Se esta é vista de forma fragmentária, os programas de gestão não passam de ‘campanhas setoriais’, que não se preocupam em reunir os atores e negociar hábitos e responsabilidade duradouras, integradas às estratégias da cidade”, não apenas no que se refere a percepção da comunidade, mas aos resultados efetivos também.

⁴ Silva (2005b) considera ainda a dimensão espacial e Sachs (2004) apresenta uma nova dimensão político-institucional para análise dos custos e benefícios decorrentes da ação pública.

Desta forma, o objetivo deste artigo é avaliar a efetividade sistêmica das políticas públicas ambientais de Curitiba no período de 1998 a 2005. Escolheu-se este município pela sua construção histórica do ideário de capital ecológica, o que denota uma preocupação do Estado sobre a relação do homem e do meio. O período avaliado terá como restrição a análise de discurso do Plano Plurianual, uma das principais ferramentas de planejamento estratégico municipal.

Cabe, contudo, compreender a concepção e complexidade da avaliação da efetividade da ação pública e os instrumentos de planejamento público, o que se fará na segunda seção, com enfoque para políticas ambientais. A terceira seção apresenta a metodologia de pesquisa e a quarta seção introduz o modelo de concepção de avaliação e monitoramento das ações públicas de Curitiba, que se trata do estudo de caso. Ainda na quarta seção apresentam-se os programas e respectivos investimentos públicos municipais no período analisado, para na quinta seção tratar das políticas públicas ambientais e a evolução de indicadores no período. As conclusões sobre o tema e a proposta de novos trabalhos estão na sexta seção.

Planejamento e efetividade da ação pública sobre o meio-ambiente

A análise do planejamento e da ação pública demanda compreender a controvérsia sobre o papel do Estado, investimento público e as questões relacionadas a avaliação da sua efetividade (SILVA, 2005a; LERDA, ACQUATELLA e GÓMEZ, 2006; FREY, 2001; CÂNDIDO JUNIOR, 2006; MONTEIRO NETO, 2006; PRICHETT, 2000; OLIVEIRA, 2002). A partir da compreensão da ação pública deve-se discutir os instrumentos para planejamento desta ação (ANDRADE et al., 2005; VAINER et al., 2005; REZENDE e CASTOR, 2006) e as formas de intervenção sobre o meio-ambiente.

Controvérsia sobre a Importância e a Efetividade da Intervenção Estatal

A intervenção estatal pode acontecer de diversas formas na economia. Silva (2005a, p. 89-92) apoiado no Relatório do Banco Mundial (1997, p. 4) cita que o Estado tem cinco tarefas fundamentais e, portanto, funções de intervenção: formar uma base jurídica; manter políticas não-distorcionistas, inclusive a estabilidade macroeconômica; investir em serviços básicos e infra-estrutura; proteger os grupos vulneráveis; além de proteger o meio ambiente. Além disso, essas tarefas devem ser executadas com a eficiência e eficácia da gestão

pública a fim de traduzir a melhor qualitativa da prestação de serviços aos cidadãos (LERDA, ACQUATELLA e GÓMEZ, 2006).

Como expõe Frey (2001) a intervenção estatal está presente nos discursos contemporâneos do desenvolvimento. O autor ressalta isso ao afirmar que “a intervenção estatal, via planejamento, é considerada indispensável para reduzir ou evitar os efeitos nocivos dos processos de crescimento econômico, ou ainda, para poder eliminar ou reparar distúrbios e danos já existentes” (FREY, 2001, p. 7). Apesar da controvérsia sobre cada uma dessas formas de intervenção estatal o presente artigo trata especificamente do investimento público.

Cândido Junior (2006), contudo, acresceu, em sua análise, não somente a injeção de recursos, como a necessidade de avaliar sua eficiência. A avaliação da eficiência do investimento público poderia ser feita sob quatro óticas: eficiência na avaliação prévia da política pública; na interação entre os agentes que administram a política; na capacidade técnica para implementação; e no resultado, relacionando o proposto com o alcançado. Cada uma delas se refere a uma etapa do projeto. A primeira seria avaliada quanto a concepção (estágio inicial); a segunda se refere a etapa intermediária entre a concepção e a implementação; a terceira se refere a implementação e a quarta ao resultado. Caso a concepção ocorra no mesmo âmbito da implementação (agente público local, por exemplo) haveria apenas as duas últimas fases para avaliação. Este artigo considera esta hipótese e avalia somente a última fase, a qual denomina de efetividade do investimento público. Com isso, avalia-se a partir da origem da política pública sem ocupar-se do processo de concepção da mesma. Caberá, contudo, avaliar se estes investimentos podem ter sido complementados por outros agentes, que o município.

Monteiro Neto (2006) não discute a eficiência do investimento público, mas o considera “um dos elementos mais importantes para a ativação da formação de capital na economia brasileira da última metade do século XX” (2006: p. 24). O autor complementa afirmando que “há elementos indicativos de que as reduções no gasto em investimento governamental, entre os períodos de 1991-1995 e 1996-2000, tiveram efeitos propagadores sobre a queda no nível geral de atividade mais que proporcionais ao que se poderia esperar” (MONTEIRO NETO, 2006: p. 26). Contudo, pondera Monteiro Neto em consonância com Prichett (2000), a intervenção estatal não pode ser vista como uma panacéia para a resolução de todos os problemas e da economia brasileira.

Oliveira (2006, p. 275) argumenta que “um dos motivos que leva a falhas nos resultados públicas é a dissociação que se faz entre elaboração e implementação no processo de planejamento de acordo com algumas visões da prática ou escolas de pensamento”. O autor justifica as falhas de políticas públicas em desenvolvimento por três motivos: político institucional, financeiros e técnicos (OLIVEIRA, 2002).

O primeiro motivo se refere a articulação e funcionamento do sistema política e da interação entre Estado e sociedade civil. O amadurecimento das bases institucionais depende de processos específicos e históricos em cada país e é um condicionante importante para garantir a implementação de políticas públicas. A questão financeira, segundo o autor, é “a razão mais direta para explicar as falhas em planejamento nos países em desenvolvimento” (OLIVEIRA, 2006: p. 280). A falta de recursos inibe qualquer possibilidade de implementar as políticas públicas da forma planejada, o que dificulta sobremaneira para alcançar resultados efetivos.

Por fim, a capacidade técnica se refere a recursos humanos capacitados e motivados, equipamentos, experiência e competência técnica dos órgãos responsáveis para planejar e implementar as políticas públicas. Com pesos diferentes, os tópicos sintetizados por essa capacidade técnica são responsáveis de alguma forma para a ineficiência da implementação das políticas públicas. Às vezes é a falta de recursos humanos o mais preeminente, outras são equipamentos.

Instrumentos de Planejamento Municipal no Brasil

Os municípios preocupados com seu sucesso e com a qualidade de vida dos seus munícipes devem integrar ou alinhar os seus diferentes planejamentos. Os planejamentos nos municípios podem compreender os seguintes instrumentos integrados: plano plurianual municipal, plano diretor municipal, planejamento estratégico municipal, políticas municipais, projetos participativos municipais, planejamento de recursos humanos e planejamento de informações e tecnologias (REZENDE; CASTOR, 2006 p. 37).

Os planos plurianuais (PPAs) são instrumentos no monitoramento de políticas públicas, procuram estabelecer objetivos e metas claras, capazes de expressar o efetivo resultado obtido com o recurso investido no decurso do ano. É um desafio compatibilizar as metas do Plano Plurianual com as limitações dos investimentos expressas nos orçamentos anuais.

O Plano Plurianual é exigido pela Constituição Federal (Artigo 165) que estabelece o sistema orçamentário federal regulado por três leis: a Lei do Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (CIDADES, 2005).

O PPA é de periodicidade quadrienal, avançando um ano no próximo governo. É um instrumento do planejamento municipal que estabelece os objetivos, as estratégias e as ações da administração municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como, para as despesas relativas aos programas de duração continuada. Dele se derivam a LDO e LOA. A LDO é de periodicidade anual. Estabelece um conjunto de instruções em termos de normas de forma e o conteúdo com que a lei orçamentária de cada exercício deve ser apresentada para indicar as prioridades a serem observadas em sua elaboração. A LOA é de periodicidade anual e proverá os recursos necessários para cada ação constante da LDO.

Este artigo se concentrará na análise do Plano Plurianual Municipal (PPAM) por ser uma peça de planejamento do município e da prefeitura de médio prazo e que objetiva conduzir efetivamente o orçamento e os gastos públicos municipais durante a sua vigência, para manter o patrimônio público e também para elaborar investimentos coerentes com as receitas e despesas municipais.

O PPAM norteia e orienta o governo municipal quanto à realização dos programas de trabalho para o período citado, ressaltando todas as obras que se pretenda no período deverão estar inseridas nesse plano, assim como também os programas de natureza continuada, como, por exemplo, aqueles relacionados com educação e saúde. Dessa forma, qualquer ação governamental municipal somente poderá ser executada durante o ano (orçamento) se o programa estiver adequadamente inserido no PPAM (ANDRADE et al., 2005). O ciclo de gestão do PPAM é composto pelas fases: elaboração; implantação; monitoramento; avaliação; e revisão. Compõe-se dos seguintes elementos essenciais constituídos de base estratégica e programas, sejam finalísticos e de apoio administrativo (ANDRADE et al., 2005; VAINER et al., 2005; REZENDE e CASTOR, 2006). Como limitação, neste trabalho será avaliada a efetividade das ações públicas previstas no PPAM do município em estudo.

Políticas Ambientais: da Política Nacional do Meio Ambiente a Ação Municipal no Brasil

Meio-ambiente é o conjunto de condições, leis, influência e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e

rege a vida em todas as suas formas, conforme definido na Lei Federal no. 6938 de 31 de agosto de 1981. Partindo deste entendimento, o artigo 2 dessa lei define como objetivo da Política Nacional do Meio Ambiente a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar condições de desenvolvimento socioeconômico, aos interesses de segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

O artigo 225 da Constituição Federal ratifica a importância do meio ambiente para nação ao garantir que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente e 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”. O artigo 23 da Constituição Federal expressa como competência dos municípios proteger também o meio ambiente, combater a poluição, preservar as florestas, a fauna e a flora.

A Política Nacional do Meio Ambiente cria o Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, que dispõe sobre a articulação e responsabilidade de seus órgãos competentes nos três níveis de governo. Na esfera municipal, são componentes do SISNAMA, os órgãos ou entidades locais responsáveis pelo controle e fiscalização das atividades que degradam o meio ambiente, denominado Órgão Municipal de Meio Ambiente (OMMA). Segundo pesquisa realizada pelo IBGE sobre o perfil dos municípios brasileiros com relação ao meio ambiente (2005), a região sul possui o maior percentual de municípios com OMMA (82%), incluindo neste percentual Curitiba, seja na forma de secretaria, departamento, assessoria, setor ou órgão similar para tratar da questão ambiental, seguido das Regiões Centro-Oeste (79%), Norte (76%), Sudeste (63%) e Nordeste (60%). Ressalta-se que a região Centro-Oeste e Norte possui maior percentual que a Sudeste pela própria vinculação com maior número de áreas preservadas e dependência regional com a questão ambiental.

Estabelece-se, portanto, a possibilidade dos municípios de ação e controle do uso da propriedade dos recursos naturais à função social por meio dos Planos Diretores, estabelecendo ampla ação do município sobre o meio-ambiente. Cabe ressaltar que a pesquisa do IBGE (2005) mostrou que as principais ações municipais na área ambiental estão relacionadas a saneamento e rede de esgotos, gestão de resíduos, educação ambiental e controle de vetores de doença.

Uma avaliação das políticas públicas municipais, realizada pela Universidade Federal da Bahia, constatou que as ações são de dois tipos: pontuais e macros. As primeiras são empreendidas no meio

urbano, como: coleta de lixo, reciclagem, tratamento da água e rede de esgoto sanitário e preservação e manutenção das áreas verdes. Já as segundas se referem a preservação da vida de forma mais abrangente, envolvendo a recuperação de bacias, ocupação racional das áreas degradadas ou subutilizadas, recomposição de florestas e matas (PINHO e SANTANA, 2001).

Independente da esfera pública que intervenha sobre o meio-ambiente, pode-se definir política pública ambiental como qualquer intervenção do Estado que vise regular, prevenir, proteger ou manter sustentável a relação entre o homem e o meio. Tais políticas têm uma ação multidisciplinar por ter impactos diretos e indiretos em outras dimensões do desenvolvimento. Como ressalta Braga (2005, p. 227) “uma política ambiental (...) deve ter como resultado mínimo a redução da deterioração da qualidade ambiental, quando comparada com a que ocorreria caso essa política não fosse implantada”.

As políticas públicas ambientais, contudo, tem muitas vezes uma preocupação *stricto sensu* da questão ambiental nos centros urbanos e se distancia de uma realidade que torna o problema ambiental uma consequência e não a causa, muitas vezes. Assim, a política pública ambiental deve ter como enfoque a causa com a finalidade de avaliar a efetividade da intervenção do Estado. Lanfredi (2007, p. 214) define essa efetividade de uma política ambiental ocorre quando as normas são aplicadas e exigidas dentro dos limites do sistema legal e encontram condições políticas, culturais, ideológicas para sua aceitação e cumprimento pela sociedade. A questão, portanto, não é o resultado de um programa ou de um projeto, mas da intervenção. O conjunto de ações deve estar relacionado à proposta de ação do Estado e isso deve ser evidente para a sociedade, conforme previsto na Política Nacional de Meio Ambiente, no que se refere a descentralização da política ambiental. A próxima seção apresentará a metodologia de análise da política ambiental de Curitiba.

Metodologia da pesquisa

A questão da efetividade das políticas públicas, inclusive na área ambiental, é complexa por suas relações multidimensionais e pela dificuldade de estabelecer padrões e critérios sobre a efetividade de cada ação pública. Neste sentido, a pesquisa é exploratória, pois procura estabelecer elementos mais precisos para definir o processo prático da ação e avaliação da efetividade da política pública, e aplicada, por que realiza isso a partir de um estudo de caso na

prefeitura municipal de Curitiba para o período de 1998 a 2005 (GIL, 1999; YIN, 2004).

Esse período foi definido pelo nível de informações obtidas, especialmente o relatório "Avaliação das políticas públicas municipais do município de Curitiba - 1997-2004", editado pelo Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP). A diferença entre os períodos decorre do fato deste artigo tomar como base o período dos planos plurianuais e o relatório do IMAP o período de gestão municipal.

O método de pesquisa é qualitativo e teve como fonte dados secundários do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC, 2006), Diário Oficial do Município (PMC, 2007) e Relatórios de Gestão do Município de 2000 a 2005 (CURITIBA, 2000 a 2005). A principal hipótese é que os programas de Estado na área ambiental não têm continuidade e nem compreensão e articulação sistêmica na constituição dos programas de governo. Estes dois pontos limitam significativamente a efetividade destas políticas públicas.

Para definir as ações públicas no período realizou-se pesquisa documental específica dos Suplementos Orçamentários, emitidos pela Secretaria de Finanças do Município de Curitiba, e que contém os valores direcionados a investimentos para os programas expressos nos Planos Plurianuais de 1998-2001 e 2002-2005. É importante ressaltar que a avaliação do aspecto orçamentário por programas contidos nos planos plurianuais está restrita aos investimentos, ou seja, não são consideradas as despesas correntes, como pessoal e encargos e custeio da estrutura, por se tratar de uma análise de ações estruturais (longo prazo) e não conjunturais (curto prazo).

Após consolidação dos valores nominais direcionados para todos os programas, bem como a sua descrição e objetivo, transformou-se os valores para uma base constante a partir do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), tendo como ano base 2005, que é último ano da análise (PYNDICK e RUBINFELD, 2002, p. 11-12).

Com os valores constantes em 2005 para cada PPA, definiu-se a dimensão do desenvolvimento em que o programa estava mais relacionado e, ainda, se havia relação direta com outra dimensão. As dimensões consideradas foram: espacial (ou infra-estrutura), cultural, econômica, social, ambiental e institucional ou política – (SACHS, 2004; SILVA, 2005b). Feita esta classificação fez-se uma primeira ponderação com relação a quantidade de programas por dimensão e valor alocado. Em seguida, fez-se uma análise mais específica dos programas da área ambiental, principal foco deste artigo.

Foram identificados os indicadores utilizados para mensuração das metas previstas nas políticas públicas de Curitiba por meio dos Relatórios de Gestão do Município (CURITIBA, 2000 a 2005). Observa-se que 1998 e 1999 não foram analisados porque os pesquisadores não conseguiram os relatórios respectivos, contudo não se considera uma limitação do trabalho tendo em vista que os programas do Plano Plurianual (PPA) estavam presentes também em 2000 e 2001. Estes relatórios não foram disponibilizados pela prefeitura em meio impresso ou pela internet.

A partir dos indicadores estabelecidos pelos programas nos PPAs e nos relatórios de gestão realizou-se uma análise qualitativa sobre a forma de avaliação dos programas ambientais e relacionou-se o desenvolvimento dos programas com indicadores que estariam diretamente relacionados a questão ambiental com a finalidade de avaliar a efetividade dos programas e a validação ou não da hipótese.

Políticas públicas e planos plurianuais municipais de Curitiba: 1998 a 2005

As políticas públicas de Curitiba são organizadas institucionalmente pelo Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP). Segundo IMAP (2004), a avaliação das políticas públicas no município de Curitiba é feita através do uso de uma metodologia baseada em encontros/reuniões de trabalho, sendo adotadas técnicas de moderação/facilitação e resultando na chamada Matriz Lógica, ferramenta que propõe o aperfeiçoamento das políticas públicas existentes (IMAP, 2004).

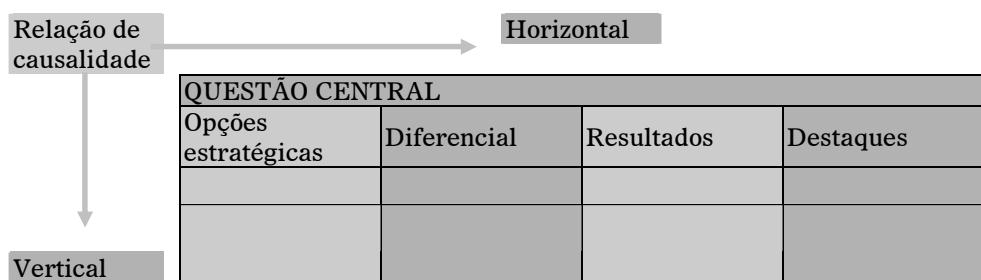
A Matriz Lógica (Marco Lógico, Quadro Lógico ou *Log Frame*) é um método que surgiu no âmbito da Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional. O conceito de avaliação adotado pela Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC) é o mesmo que aquele adotado pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Trata-se de um "exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, inferindo no caso as políticas públicas, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho com vistas à determinação da relevância de seus objetivos" (IMAP, 2004). Esta metodologia foi adotada pela prefeitura municipal de Curitiba, mas não há informações de ter sido aplicada em outras prefeituras.

O objetivo da Matriz Lógica é apresentar a estruturação das políticas públicas, a natureza do que se pretende tratar, suas ações e, conseqüentemente, a avaliação dos resultados, resguardadas as especificidades de cada política. Os cenários devem considerar as

discussões existentes sobre o tema, parâmetros seguidos por referências e tendências observadas pelo processo de *benchmarking*.

As relações de causa e efeito, tanto na ótica vertical como na horizontal, são objeto de análise, conforme demonstrado na Figura 1. Parte-se da ótica vertical para cada ação da Política Pública e elege-se questões centrais que tratam das especificidades da referida política. O modelo procura perceber, na relação de causalidade e efeito na ótica horizontal, as opções estratégicas existentes e seus atributos para solucionar um determinado problema ou estruturar uma situação desejada, dispostas em uma ou mais opções estratégicas.

Figura 1: Concepção de Relações de Causa e Efeito da Matriz Lógica



FONTE: IMAP (2004)

Diante dessa estruturação de concepção e avaliação da política pública, a administração municipal busca compreender avaliar a efetividade sistêmica dos programas de governo. A fim de relacionar com a prática, na próxima seção será apresentado o contexto socioeconômico de Curitiba para, em seguida, tratar do plano plurianual e os programas de governo de 1998 a 2005.

Contexto Socioeconômico de Curitiba

Curitiba apresentou forte crescimento demográfico na década de 1970, especialmente por conta do planejamento e implementação do Plano Diretor, atraindo investimentos que se consolidaram na década de 1980 (Figura 1). A partir da década de 1990 este crescimento ocorre nas cidades da região metropolitana, com atração de investimentos e um novo processo de crescimento industrial (SILVA e FARAH JR, 2004; FIRKOWSKI, 2002).

Figura 1: Taxa de crescimento populacional de Curitiba, região metropolitana de Curitiba, Paraná e Brasil – 1970 a 2006

Local	Taxa de Crescimento Anual				
	1970/1980	1980/1991	1991/1996	1996/2000	2000/2006
CURITIBA	5,34	2,29	2,34	1,83	2,04
RMC	5,38	2,9	3,32	2,87	2,81
RMC sem Curitiba	5,45	4,04	4,88	4,37	3,8
PARANÁ	0,97	0,93	1,28	1,52	1,41
BRASIL	2,48	1,93	1,36	1,97	1,62

Fonte: IBGE

O crescimento populacional e econômico pressionou os fatores ambientais, com incremento da geração de resíduos, aumento das ocupações irregulares, poluição dos rios e do ar (SEMA, 2007). Esse contexto ampliou os desafios para as políticas públicas ambientais de Curitiba no período, ainda mais pela dependência com as cidades vizinhas, por exemplo, para o abastecimento de água e da gestão de resíduos, que exigem uma ação intermunicipal. Em contrapartida, houve um crescimento significativo do número de parques e bosques de 1970 a 2006: 2 até 1970, 7 até 1980, 12 até 1990, 27 até 2000 e 30 até 2006. Outra ação positiva foi a criação de áreas de proteção ambiental, sendo 1 municipal (Iguaçu), uma estadual (Passaúna) e uma estação ecológica (do Cambuí). Com isso, 22 milhões de m² em Curitiba são referentes a parques, bosques, praças e jardins e dos 75 bairros de Curitiba apenas 4 não possuem nenhuma destas áreas de lazer.

Esse esforço de proteção das áreas verdes, vinculando a área de lazer, reforçou o discurso ambientalista de Curitiba (OLIVEIRA, 2001), apesar do crescimento dos problemas ambientais resultantes da crescente ocupação territorial, que expandia do centro do município para sua periferia e das cidades vizinhas, em que se encontram a maior parte da fauna e flora nativa, além das bacias hidrográficas (SEMA, 2007).

Programas dos Planos Plurianuais de Curitiba de 1998 A 2005

A Lei 9.207 e a Lei 10.350 instituem os Planos Plurianuais de 1998-2001 e 2002-2005 respectivamente para o Município de Curitiba, conforme o disposto no § 1º, art. 165, da Constituição Federal de 1988, no inciso I, § 1º, art. 125, da Lei Orgânica do Município de Curitiba de 1990, estabelecendo diretrizes, objetivos e metas da Administração Municipal.

As diretrizes e estratégias do Plano Plurianual do Município de Curitiba foram ancoradas na geração de emprego, gestão compartilhada, integração com a região metropolitana e ampliação da qualidade vida. Tais fundamentos se tornam difíceis de avaliação quando se busca identificá-los nos programas de governo. A nomenclatura dos programas por vezes sofre alterações não justificadas. Alguns programas são facilmente identificados nos dois planos plurianuais avaliados, outros não.

Uma análise vertical permite identificar a atipicidade do Programa de Transporte Urbano, maior canalizador de recursos. Observa-se, ainda, que vários programas, considerados estratégicos não explicitam nenhum investimento no PPA, como o Programa Digitando o Futuro, o Projeto do Eixo Barão-Riachuelo e a inserção do Zoneamento e Uso do Solo no PPA 1998-2001, bem como o Programa Curitiba Tecnológica no PPA 2002-2005. Salienta-se que o PPA concentra diversas fontes de recursos com para uso público, o que permite afirmar que não houve qualquer direcionamento de recursos públicos diretos ou de outras fontes de financiamentos para estes programas.

Ao se avaliar como evoluíram no tempo os investimentos públicos diretos de Curitiba, mais precisamente durante o período de 1998 a 2005 é possível estabelecer uma associação entre as diretrizes dispostas nos PPAs e as Leis de Orçamentos Anuais, permitindo entender melhor a complexidade do assunto e apontar eventuais dessimetrias existentes.

Pode-se verificar que a evolução dos investimentos públicos feitos pela Prefeitura Municipal de Curitiba no período de 1998-2005 não obedeceu a um padrão de comportamento, oscilando entre um mínimo de 8% do total do orçamento do município durante três anos (2001, 2002 e 2004) e um máximo de 16% em 1998, resultado da entrada de quase setenta milhões de reais do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), direcionado ao Programa de Transporte Urbano.

Recursos destinados aos investimentos após o ano de 1998 não acompanharam proporcionalmente a elevação dos gastos com pessoal e encargos. Sem entrar no mérito do que possa ter ocasionado este comportamento, pode-se identificar uma queda no índice de investimentos/pessoal e encargos, que só veio se recuperar em 2005, com um incremento dos investimentos na ordem de 60,61% em relação ao ano anterior. Novamente a origem são os recursos destinados aos projetos do Programa de Transporte Urbano de Curitiba (BID II), cerca de sessenta milhões de reais, correspondentes a 18,5% do orçamento previsto para investimentos naquele ano, sendo 9% do total de despesas em 2004 (Tabela 1).

Tabela 1: Demonstrativo da Receita e Despesa Segundo as Categorias Econômicas da prefeitura municipal de Curitiba - Consolidado Geral 1998-2005

ORÇAMENTO PMC	1998		1999		2000		2001		TOTAL 1998-2001	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Investimentos (Despesas de Capital)	386.760	16	346.230	15	348.631	15	169.581	8	1.251.202	14
Pessoal e Encargos Sociais	512.659	22	454.257	19	457.407	19	614.168	28	2.038.491	22
Outras Despesas	1.481.596	62	1.541.807	66	1.558.06	66	1.386.31	64	5.967.775	64
Total do Orçamento	2.383.013	100	2.344.292	100	2.366.09	100	2.172.06	100	9.265.466	100
					1		2			
					9		2			
ORÇAMENTO PMC	2002		2003		2004		2005		TOTAL 2002-2005	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Investimentos (Despesas de Capital)	167.825	8	198.307	9	195.269	8	313.630	13	875.031	10
Pessoal e Encargos Sociais	598.157	29	608.675	28	619.736	26	521.800	22	2.348.368	26
Outras Despesas	1.313.571	63	1.355.710	63	1.548.39	66	1.589.57	66	5.807.246	64
Total do Orçamento	2.079.553	100	2.162.692	100	2.363.40	100	2.425.00	100	9.030.645	100
					0		0			

Fonte dos dados brutos: Suplemento Orçamentário do Diário Oficial do Município
 NOTA: Valores a preços constantes – ano base 2005 – índice INPC.; PMC (Prefeitura Municipal de Curitiba)

Enquanto nos orçamentos anuais relativos ao PPA de 1998 a 2001 os investimentos representaram 14% do total, no período relativo ao PPA de 2002 a 2005 este percentual reduziu para 10%, sendo

suplementado pela despesa com pessoal e encargos sociais, que aumentaram de 22 para 26%.

Entre 1998 e 2001, as áreas de transporte e ambiental recebem a maior parte dos investimentos, pois exigem a forte participação do poder público (Tabela 2), por se tratar, especialmente, de saneamento público, na área ambiental, e asfalto, no caso de transporte. Dois dos quinze programas em infra-estrutura representaram 34% dos 43% dos investimentos destinadas a esta questão. Os programas eram o Plano 1000, que previa asfaltar 1000km de ruas em Curitiba, e o Programa de Transporte Urbano. Na área ambiental dois dos nove programas recebeu 9% dos recursos de investimentos que totalizaram 14% para esta área. Ambos os programas classificados na dimensão ambiental e mais representativos em termos de direcionamento de recursos não são em essência programas ambientais, por estarem mais relacionados à infra-estrutura, mais tem resultados diretos e indiretos na área ambiental, quais sejam: Programa de Saneamento Bairro a Bairro e Programa de Ações de Planejamento e Gestão Urbana. O primeiro refere-se à questão do saneamento, coleta e tratamento de esgoto domiciliar e sistema de reciclagem; e o segundo ao planejamento urbano, de controle e fiscalização da ocupação e uso do solo. Tais investimentos na área ambiental reforçam ações do município em prol do desenvolvimento nesta área preocupando-se com questões como gestão de resíduos e sistemas de reciclagem, bem como coleta e tratamento de esgoto.

A dimensão econômica teve o Linhão do Emprego como programa prioritário que recebeu 12 dos 15% destinados a esta questão. O Programa Linhão do Emprego visava à geração de 25 mil empregos utilizando-se da linha de transmissão da Copel, que possui extensão de 28 quilômetros, ofertando espaços que serão ocupados por pequenos empresários e comerciantes. A área institucional esteve relacionada a ações para os servidores municipais e o principal programa foi de Encargos Especiais, que recebeu 9 dos 14% dos investimentos direcionados. Programas para eficiência pública, como as Ações de Gestão de Políticas Públicas, receberam apenas 0,28% dos investimentos.

A dimensão social teve programas de assistência social, promoção da cidadania, educação, saúde, esporte, segurança alimentar e segurança pública. Os programas Cidadão em Trânsito, relacionado à cidadania, e Ensino Fundamental, relacionado a educação, receberam respectivamente 3,4 e 2,1% dos 10% investidos na área social. O primeiro programa trata de ações baseadas em princípios de tráfego,

segurança de condutores e pedestres, evolução tecnológica de equipamentos ligados ao trânsito e campanhas de educação. Já o segundo programa (Ensino Fundamental) procurava garantir a operacionalização da Rede Municipal de Ensino. Outro destaque foi o investimento de 1,6% dos 10% da área social para expansão de unidades de saúde. A cultura recebeu 2,8% dos investimentos públicos no período e foi, principalmente, direcionado para o Projeto Viver Curitiba, que visava revitalizar áreas históricas do município.

O PPA de 2002 a 2005 privilegiou as dimensões da infraestrutura (37%), instituição (27%) e social (27%), mas com a observação de redução dos investimentos totais (de 1,1 bilhão no PPA de 1998 a 2001 para 0,9 bilhão no PPA de 2002 a 2005). A dimensão ambiental teve apenas 5 programas e a participação no total investido reduziu de 14, entre 1998 e 2001, para 5%, entre 2002 e 2005. Os programas ambientais foram, principalmente, o de Desenvolvimento de Ações Ambientais (2%) e o de Meu Ambiente (1%), bem como a continuidade do Programa Ações e Planejamento de Gestão Urbana, que controla e fiscaliza o uso do solo (1%). Os dois primeiros tinham como objetivo a preservação e conservação ambiental (Tabela 2).

A cultura teve apenas o Programa de incentivo à Cultura que recebeu 1%, ao contrário dos significativos investimentos de revitalização de espaços históricos no planejamento anterior, o que reforça que era a maior participação da cultura no total do orçamento foi esporádico para revitalização. A dimensão econômica recebeu 3,4% dos investimentos, sendo que 2,2% direcionado para o Programa Desenvolvimento Econômico, que visava incentivar a geração de renda e emprego, com enfoque para área tecnológica. Este programa já existia no PPA anterior, mas foi fortalecido neste, com maior direcionamento de recursos. Ainda na dimensão econômica, o restante do recurso foi direcionado praticamente para a continuidade do Programa Linhão de Emprego.

A infra-estrutura teve apenas 5 programas, mas concentrou 37% dos recursos investidos, sendo eles: continuidade do Programa Transporte Urbano de Curitiba (18%); Plano 2000 (3%) que visava ampliar as ruas asfaltadas, manutenção e conversação viária (9%) e o Programa Nossa Vila (7%). O Programa Novo Rebouças, que se trata da revitalização e paisagismo de um bairro próximo ao centro de Curitiba, não recebeu recursos. O Programa Nossa Vila tinha como objetivo promover a urbanização, a regularização fundiária de ocupações irregulares.

A dimensão social ampliou a sua importância relativa neste PPA, com a continuidade e fortalecimento, principalmente, de dois programas: Cidadão em Trânsito (11%) e Ensino Fundamental (5%). Os demais programas foram de atendimento ao cidadão nas diversas áreas sociais, com especial atenção para educação infantil, que recebeu 2,5% e o atendimento a saúde, que recebeu 3,7% dos investimentos realizados. Houve um aumento também nos investimentos relacionados a dimensão institucional (de 13 para 27% dos investimentos), mas que estavam, novamente, relacionados aos servidores públicos e não especificamente a forma de condução e avaliação das políticas públicas.

Tabela 2: investimentos municipais de Curitiba por área atendida – 1998 a 2005

ÁREA ATENDIDA	QUADRIÊNIO 1998-2001				QUADRIÊNIO 2002-2005			
	Quantidade	%	Verba (R\$)	%	Quantidade	%	Verba (R\$)	%
Ambiental	9	17	159.510.337	14	5	13	44.423.506	5
Cultura	4	8	32.521.131	3	1	3	6.603.964	1
Economia	7	8	174.327.302	15	4	11	29.909.659	3
Infra-estrutura	2	28	502.028.978	44	5	13	327.536.982	37
Instituição	4	13	162.790.845	14	7	18	236.489.906	27
Social	3	26	145.517.980	10	16	42	238.995.147	27

Fonte dos dados brutos: Suplemento Orçamentário do Diário Oficial do Município
 NOTA: Valores a preços constantes – ano base 2005 – índice INPC.

Neste aspecto cabe destacar a importância relativa da área ambiental de 1998 a 2005. A participação dos investimentos nesta área reduziu de 18 para 5% do valor previsto de aplicação do Estado para a dimensão ambiental. Ao observar os programas de governo nota-se a forte mudança e a falta de continuidade, que será tratada na próxima seção.

Políticas públicas municipais ambientais de 1998 a 2005

Inicialmente identificaram-se, pela descrição dos programas, aqueles que possuíam algum vínculo com a área ambiental (direta ou indireta). Como se observa na Tabela 2, 14% dos investimentos de 1998

a 2005 foi direcionado para área ambiental. Destes investimentos, quase um terço (6%) refere-se ao Programa de Saneamento Bairro a Bairro e outros 4% ao Programa de Planejamento e Gestão Urbana (Tabela 3). Este tinha como principal objetivo desenvolver atividades integradas na área de planejamento urbano, de controle e fiscalização da ocupação e uso do solo. Os demais programas reforçam a questão de infra-estrutura e de reurbanização de áreas degradadas. Não há, contudo, uma avaliação explícita da relação de cada programa com as diferentes áreas de impacto e nem uma justificativa que esclareça o objetivo proposto. Nota-se a preocupação com a área ambiental pela melhora do meio para o uso do homem, mas sem uma percepção de impacto da intervenção.

O PPA de 2002 a 2005 reduziu o número de programas classificados na área ambiental, porém os mesmos estavam mais alinhados diretamente as questões ambientais. O programa desenvolvimento de ações ambientais visava promover ações de preservação e conservação ambiental do município, de forma integrada e compartilhada com a população, induzindo à elevação na qualidade de vida, ou seja, com enfoque preventivo e de amadurecimento da relação homem-meio ambiente. O Linhão do Turismo tinha como proposta consolidar um eixo turístico ambiental, que pudesse ser atrativo para os curitibanos e turistas, visando à conservação do meio ambiente e ao desenvolvimento de potencialidades econômicas e culturais de sua área de abrangência.

O Programa Meu Ambiente propunha promover a melhoria das condições ambientais da cidade, implementando ações voltadas à gestão de resíduos sólidos e à proteção dos recursos hídricos, tendo como base as bacias hidrográficas, estimulando o comprometimento da sociedade na construção e conservação de um ambiente equilibrado.

Os outros dois programas ambientais, conservação e manutenção dos logradouros públicos e ações de planejamento e de gestão urbana, eram uma continuação do PPA anterior, com menos recursos. Enquanto no PPA de 1998 a 2001 estes programas receberam quase 57 milhões, no PPA de 2002 a 2005 receberam 15 milhões (Tabela 4).

Nota-se nos programas do PPA de 2002 a 2005 maior aderência com a questão ambiental, principalmente no que tange a conservação. Muda-se o eixo de compreensão da relação homem-meio ambiente ao se propor programas com objetivo de melhoria do meio-ambiente. Enquanto o PPA de 1998 a 2001 propôs programas de infra-estrutura e intervenção no meio para melhorar a condição do homem, o de PPA de

2002 a 2005 propunha a intervenção do meio-ambiente para melhorar a sua condição. Esta importante mudança qualitativa também restringiu os valores direcionados para os programas, contudo, ainda também não avançaram na forma de acompanhamento e avaliação da consecução dos objetivos propostos pelos programas.

Como os objetivos dos programas são relativamente amplos, principalmente no PPA, para permitir flexibilidade na inclusão de ações mais específicas na execução dos programas, torna-se difícil estabelecer indicadores que contemplem a gama de questões abarcadas pelos objetivos. As metas e indicadores dos programas deveriam ser explicitados a partir dos objetivos do programa e ser definido como seria acompanhado para avaliação da meta proposta. Apesar do método de elaboração dos programas de governo municipais de Curitiba, como descrito na terceira seção, pode-se observar que não há uma continuidade dos programas, exemplo da pouca aderência dos programas da área ambiental do PPA de 1998 a 2001 com o PPA de 2002 a 2005, e da mudança, inclusive, de concepção. Enquanto o primeiro PPA analisado tem um enfoque mais estruturante do meio para relação com o homem, o segundo tem uma proposta mais edificante, ou seja, de conservação do meio.

A dificuldade de acompanhamento das ações públicas, neste contexto, se potencializa por não ser evidente a proposta de intervenção do Estado e muito menos ter de forma explícita como esta intervenção impactaria. Os relatórios de gestão informam que a principal meta da Secretaria Municipal do Meio Ambiente, onde estão sediadas as ações ambientais, é a execução da política ambiental do município. Contudo não expressa qualquer relação com os programas dos planos plurianuais. A estrutura destes relatórios consiste em apresentar dados sobre fiscalização e licenças ambientais, conservação e manutenção das áreas verdes, gerenciamento de resíduos, conservação urbana, pesquisa sobre educação e planejamento ambiental com enfoque para legislação e tributos ambientais. Todos estes tópicos e indicadores estão relacionados direta ou indiretamente aos programas de governo, como pode ser observado pelo objetivo de cada um, entretanto esta relação não é expressa e indicada.

Em documento específico sobre a avaliação das políticas públicas municipais para a gestão da prefeitura de 1997 a 2004, com metodologia exposta na seção 4.1, as ações destacadas pelo poder público municipal se concentram na manutenção e expansão da área verde, garantia de água de qualidade; destinação adequada de resíduos sólidos e controle ambiental (IMAP, 2004). Ao analisar este documento,

nota-se a falta de relacionamento entre as ações estratégicas, com a efetividade dos resultados e o recurso destinado a partir do PPA (Quadro 1).

As opções estratégicas não são, em sua maioria, as definidas de forma explícita como programas dos PPAs e posteriormente nos orçamentos anuais. Cita-se, como exemplo, a questão da destinação de resíduos sólidos. Na avaliação da própria Prefeitura Municipal de Curitiba, a partir do documento do IMAP (2004), mostrou-se o impacto do programa Lixo que não é Lixo, que não recebeu recursos orçamentários no período analisado, mas teve uma análise de impacto da política mais próxima ao exposto teoricamente neste artigo.

Verificou-se que o programa trouxe resultados econômicos e ambientais (geração de trabalho e renda para os coletores informais, economia de recursos e reaproveitamento de material reciclável), socioambiental (educação e preservação ambiental) e institucional (gestão pública) – Quadro 1. Ele poderia ainda ser avaliado quanto a questão cultural, pela institucionalização da cultura do reciclável na população que o tornou um hábito e foi responsável pelo maior índice de reciclagem das capitais brasileiras (21%), bem como pela questão espacial ao se avaliar o total de resíduos gerados por habitantes e o tipo de resíduo gerado comparativamente com municípios do mesmo porte.

Tabela 3: Programas da área ambiental da administração municipal de Curitiba – 1998 a 2001

PROGRAMA	INV. 1998	INV. 1999	INV. 2000	INV. 2001	Total Investido 1998-2001	% em Relação ao Total
Saneamento Bairro a Bairro (Prosan)	18.765.922	1.181.689	26.376.350	8.800.935	55.124.896	4,81%
Monitoração da Gestão Urbana	0	1.763.714	0	0	1.763.714	0,15%
Implantação de Módulos de Esgotamento Sanitário	2.786.669	0	0	0	2.786.669	0,24%
Ações de Planejamento e de Gestão Urbana	0	0	24.956.560	21.238.650	46.195.209	4,03%
Implantação de Logradouros Públicos	3.950.720	774.271	6.617.457	0	11.342.448	0,99%
Expansão de Infância e Adolescência Ambiental e Desenv. de Ações Ambientais	4.345.792	1.005.317	5.490.443	5.573.338	16.414.891	1,43%
Conservação Da Energia Elétrica - Procel	0	1.763.714	0	0	1.763.714	0,15%
Obras de Proteção e Preservação de Macro-Drenagem	1.719.622	16.049.802	0	0	17.769.423	1,55%
Projetos a Cargo do Fundo de Urbanização de Curitiba	970.043	5.114.772	176.371	88.186	6.349.372	0,55%
TOTAL	32.538.768	27.653.279	63.617.181	35.701.109	159.510.336	13,92%

Fonte dos dados brutos: Suplemento Orçamentário do Diário Oficial do Município

NOTA: Valores a preços constantes – ano base 2005 – índice INPC.

Tabela 4: Programas da área ambiental da administração municipal de Curitiba – 2002 a 2005

PROGRAMA	INV. 2002	INV. 2003	INV. 2004	INV. 2005	Total Investimentos PMC 2002-2005	% em Relação ao Total
Desenvolvimento De Ações Ambientais	3.586.921	7.187.048	2.370.753	3.222.000	16.366.722	1,85%
Conservação E Manutenção Dos Logradouros Públicos	1.230.505	1.170.529	1.050.400	1.000.000	4.451.434	0,50%
Ações De Planejamento E De Gestão Urbana / Pp	5.008.154	5.462.469	230.038	200.000	10.900.660	1,23%
Linhão Do Turismo	1.845.757	0	0	250.000	2.095.757	0,24%
Meu Ambiente	7.985.975	222.958	0	2.400.000	10.608.933	1,20%
TOTAL	19.657.312	14.043.004	3.651.191	7.072.000	44.423.506	5,02%

Fonte dos dados brutos: Suplemento Orçamentário do Diário Oficial do Município

NOTA: Valores a preços constantes – ano base 2005 – índice INPC.

As avaliações mencionadas permitiriam compreender a efetividade desta política e compreender os resultados obtidos a partir da intervenção do Estado sob este tema. O programa “Lixo que não é Lixo”, que não recebeu recursos no período, é um exemplo, que poderia ser mais bem aproveitado, para avaliar a efetividade da política pública ambiental a partir da crítica teórica feita neste artigo e da análise feita dos programas de governo neste período.

Caberia ainda ressaltar a importância de vinculação das políticas públicas estratégicas com o PPA e com o orçamento público para ser possível avaliar a efetividade de cada política. O desencontro de informações dificulta a compreensão dos programas em andamento e dos resultados e objetivos esperados de cada um, ou seja, não permite a avaliação da sua efetividade. Deve-se destacar que a partir da classificação de Pinho e Santanta (1997), as políticas públicas ambientais no período são mais pontuais, além de pouco se inter-relacionarem de forma efetiva com as demais áreas de impacto.

Em regiões urbanas, como Curitiba, o alastramento da população aumenta as distâncias de deslocamento, diminui a eficiência de energia e aumenta a degradação do capital natural. Essa degradação ocorre em especial com a água, que sintetiza as relações dos ciclos

biogeoquímicos (BASSOI, 2005, p. 175), por meio do aumento do vazamento de resíduos químicos, aumento da poluição, do armazenamento e do uso da água de superfície e subterrânea, bem como a maior incidência de enchentes e diminuição no tratamento natural de esgotos (MILLER JR, 2007, p. 157-158). Neste contexto a ação do Estado é determinante para minimizar a poluição das águas que, além daquela que ocorre naturalmente, pode ser oriunda dos esgotos domésticos, efluentes industriais e drenagem de áreas agrícolas e urbanas (BASSOI, 2005: p. 184-187).

O Instituto Ambiental do Paraná realizou um estudo do monitoramento dos rios da região metropolitana de Curitiba, de 1992 a 2005, compreendendo, portanto, o período de análise neste artigo. A partir da aplicação do método de avaliação integrada da qualidade das águas (AIQA), que envolve as dimensões analíticas da qualidade físico-química, bacteriológica e ecotoxicológica, observou-se um aumento da poluição na maioria dos pontos analisados (IAP, 2005). Contudo, a avaliação integrada para ponderação do nível da água sofreu melhorar no período de 1999 a 2001, justamente quando se incrementou o investimento em saneamento e esgoto, e a qualidade da água foi classificada como poluída. A partir de 2002 esse indicador retornou ao valor anterior a 1999, ou seja, a situação de muito poluída. Isso reforça que investimentos na área ambiental são permanentes, como a sociedade que o integra e influencia diretamente na qualidade dos recursos naturais.

Cabe destacar que vários fatores podem influenciar esse indicador e ele é apresenta como síntese (ou consequência), mas a causa pode ser diversa. O estudo aprofundado dessa causa é um trabalho árduo, porém necessário para direcionar esforços das políticas públicas ambientais, com intuito de torná-las efetivas. Um desses fatores é o próprio aumento populacional a partir de 2000. Com a vinda de novos investimentos para o Estado houve o incremento a densidade populacional (IPARDES, 2007), que pode ter afetado significativamente a qualidade das águas pelas modificações antrópicas em todo ecossistema (MILLER, 2007).

Isso corrobora para importância do estabelecimento de estratégias municipais de estruturação urbana (IAP, 2005). Adicionalmente, ao se observar alguns indicadores relacionados direta ou indiretamente com a questão ambiental, como saneamento, esgoto e óbitos, tem-se uma melhora nos indicadores no período (Tabela 5). O investimento em água e esgoto permitiu um aumento do atendimento acima do crescimento populacional, refletindo um incremento real,

principalmente de esgoto, com impactos ambientais importantes. As taxas de óbitos, com enfoque de síntese da condição de saúde relacionado com o meio-ambiente também reduziram. Observa-se, assim, a carência de indicadores específicos para os programas identificados nos PPAs, o que retoma o problema da falta de identificação do enfoque sistêmico nos objetivos e avaliação dos programas, conforme hipótese deste trabalho.

Tabela 5: Indicadores selecionados para Curitiba - % crescimento anual de 1998 a 2005

INDICADOR SELECIONADO	TAXA DE CRESCIMENTO (% ao ano)
Atendimento de Esgoto - Unidades Atendidas	6,7
Abastecimento de Água - Unidades Atendidas	2,2
Nascidos Vivos, pelo Local de Residência da Mãe	-1,1
Óbitos Fetais - Total	-7,7
Óbitos de Menores de 1 ano - Total	-7,7
População	1,8

Fonte dos Dados Brutos: Sanepar, IBGE e Ipar-des.

Conclusão

As contribuições desse artigo estão direcionadas para a academia, o município estudado e para outros municípios. Para o universo acadêmico o estudo pode contribuir com a metodologia de pesquisa utilizada, que poderá ser aprimorada, bem como ampliada a sua aplicação em outros municípios, com o desenvolvimento de índices ou indicadores de sustentabilidade para monitoramento e avaliação das políticas públicas, destacando discussão sobre as questões orçamentárias dos municípios para que a percepção dos acadêmicos seja mais abrangente quanto a gestão municipal. Para o município estudado, o presente artigo permitiu avaliar em profundidade os programas adotados a partir de uma análise do seu orçamento com o vínculo dos propósitos estabelecidos no PPA, com especial enfoque na área ambiental. Isso permite que os gestores municipais possam refletir sobre estes temas para a realização do planejamento futuro ou mesmo avaliar a efetividade das ações em andamento. Para os municípios, esse estudo permite que os gestores municipais tenham acesso aos temas relevantes para administração pública, como a relação e alinhamento entre os objetivos das políticas públicas, as

ações propostas com direcionamento de recursos nos orçamentos anuais, bem como a relação direta com os programas do PPA.

A partir do estudo de caso, mostrou-se que a preocupação com avaliação da efetividade da ação pública deve anteceder a execução do programa e estar presente na sua concepção. Inicialmente deve-se partir inclusive de um problema a resolver por meio da intervenção pública. Feito isso, estabelece-se o programa, as diversas áreas envolvidas, participação ativa de cada uma, metas estabelecidas e indicadores de acompanhamento. O objetivo do Programa deve explicitar o resultado da intervenção pública esperado, o que não acontece no caso estudado.

Observou-se que o Plano Plurianual de 1998 a 2001 investiu mais no planejamento do uso do solo e em saneamento básico, enquanto em 2002 a 2005 investiu-se menos e em ações de conservação e educação ambiental. Diferente da prática de ação ambiental da maioria dos municípios brasileiros, a ação ambiental em Curitiba foi mais ampla que saneamento, rede de esgotos, gestão de resíduos, educação ambiental e controle de vetores de doença (IBGE, 2005). Constatou-se melhora nos indicadores ambientais municipais quando houve mais recursos aplicados, mas sem relacionar explicitamente com os planos plurianuais, o que representou a falta de efetividade sistêmica das políticas adotadas, bem como a falta de continuidade da ação com piora dessa qualidade imediata.

As políticas ambientais municipais de Curitiba, no período analisado, reforçam a ótica das campanhas setoriais, como apontado por Menegat e Almeida (2004), inclusive pelo objetivo pouco enfático na intervenção desejada e na inter-relação horizontal com as demais áreas. Essa campanha setorial não deixa de ser importante, mas perde o caráter sistêmico e de alinhamento horizontal da política pública, quando se busca otimizar os recursos. Ao explorar mais campanhas setoriais que programas de gestão ambiental há um esforço duplicado de recursos empregados, o que diminui a efetividade da ação pública. Além disso, não se configura em uma ação efetiva no longo prazo, já que para isso a gestão ambiental municipal necessitaria negociar hábitos e responsabilidades duradouras (MENEGAT e ALMEIDA, 2004).

Em parte esse problema se relaciona com as dificuldades de implementação de políticas públicas consistentes. As políticas públicas avaliadas demonstram carência dos três elementos, apontados por Oliveira (2002): político institucional, financeiros e técnicos. O primeiro, mais evidente, pela ausência de uma estrutura democrática

que permita um acompanhamento continuado e sistêmico da função ambiental do municipal e estabeleça prioridades para os gestores públicos. O segundo, refere-se a limitação de recursos e a existência de verbas suplementarias que garante algumas ações pontuais, mas não a sua continuidade. O terceiro ponto a própria compreensão dos administradores públicos da visão sistêmica e multidisciplinar das questões ambientais. Tais elementos tornam altamente restritivos a relação entre os resultados alcançados e a avaliação do processo de elaboração e implementação da política ambiental no município, apontando para elementos que merecem maior preocupação para sua execução e acompanhamento.

As limitações desse artigo estão relacionadas com a ausência de estudos acadêmicos que discutam a efetividade dos PPAs, a limitação de informações sobre os programas de governo analisados, bem como a ausência de indicadores de acompanhamento dos mesmos. Ainda, a análise de um único município apresenta por um lado uma grande limitação no que diz respeito à abrangência da pesquisa, por outro lado, o estudo concentrou-se num determinado período que foi relevante para a gestão municipal e tratou com maior profundidade das políticas adotadas, como pressupõe o método de estudo de caso. Outra limitação importante são os indicadores ambientais municipais. Não existe uma série histórica consistente para muitos indicadores e, por isso, foram adotados os disponíveis para a análise realizada. Apesar desta limitação a metodologia empregada contribui para o

Com o desenvolvimento do estudo percebeu-se que outras pesquisas podem ser desenvolvidas a respeito do tema, tais como:

- Avaliar exemplos de administração pública com propostas de políticas com enfoque multidisciplinar a fim de identificar os ganhos e a avanços da própria sociedade a partir de uma intervenção eficiente do Estado;
- Busca por novos exemplos de políticas públicas municipais ambientais com este enfoque multidisciplinar; discutir a, por exemplo, a articulação intragovernamental na formulação de políticas públicas, especialmente aquelas cuja natureza seja multidisciplinar, como as ambientais;
- Realizar uma avaliação comparativa, a partir da mesma metodologia, com municípios de porte ou características similares ao do município estudado;

- Analisar a percepção da comunidade frente as políticas públicas ambientais adotados, bem como o alinhamento com o resultado esperado com o alcançado.

Referências

ANDRADE, N. A. et al. Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. São Paulo: Atlas, 2005.

BANCO MUNDIAL. Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1997. WASHINGTON/ USA, 1997.

BASSOI, L. J.. Poluição das Águas. In: PHILIPPI JR., A.; PELICIONI, M. C. F. Educação Ambiental e Sustentabilidade. Barueri, SP: Manole, p.p. 175-193, 2005.

BRAGA, B. et al. Introdução à Engenharia Ambiental. 2ª. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

CÂNDIDO JR, J. O.. Efeitos do Investimento Público sobre o Produto e a Produtividade: uma análise empírica. Texto para discussão 1204. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, ago. 2006.

CURITIBA Prefeitura Municipal. Diário Oficial. Curitiba. Disponível: www.pmc.gov.br. Acesso em: 02 dez. 2007.

CURITIBA Prefeitura Municipal. Instituto Municipal de Administração Pública. Relatório Anual, 2000 a 2005. Curitiba. PMC, 2005.

CIDADES - Ministério das Cidades. Programas Urbanos. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em: 22 fev. 2005.

FIRKOWSKI, Olga Lucia Castreghini. A nova lógica de localização industrial no aglomerado metropolitano de Curitiba. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n. 103, p. 79-100, jul/dez. 2002.

FREY, K.. A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. Ambiente & Sociedade. Ano IV, n. 9, 2º. sem., 2001.

GIL, A. C.. Métodos e técnicas de pesquisa social. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

IMAP. Avaliação das políticas públicas municipais de Curitiba - 1997 a 2004. Disponível em: <<http://imap.curitiba.pr.gov.br/publicacoes/>>. Acesso em: 02 dez. 2004.

GLOBE AWARD. The Brazilian city Curitiba awarded the Globe Sustainable City Award 2010. Disponível em: <http://www.globeaward.org/winner-city-2010>. Acesso em: 08 abril 2010.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Perfil dos Municípios Brasileiros – Meio Ambiente, Rio de Janeiro, 2005.

IAP - Instituto Ambiental do Paraná. Monitoramento da qualidade das águas dos rios da região metropolitana de Curitiba, no período de 1992 a 2005. IAP: Curitiba, 2005.

IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Banco de Dados. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br>>. Acesso em: 10 dez. 2007.

IPPUC - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. Avaliação preliminar do plano municipal de controle ambiental e desenvolvimento sustentável agosto de 2006. Disponível em: <<http://www.ippuc.org.br>>. Acesso em: 21 nov, 2006.

LANFREDI, G. F.. Política Ambiental : busca de efetividade de seus instrumentos. 2a. Ed. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2007.

LERDA, J. C.; ACQUATELLA, J.; GÓMEZ, J. J.. Coordinación de políticas públicas: desafíos y oportunidades para una agenda fiscal-ambiental. In: ACQUATELLA, Jean; BÁRCENA, Alicia (Eds.). Política fiscal y medio ambiente: Bases para una agenda común. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ ONU. p.p. 65-88, 2005.

MENEGAT, R.; ALMEIDA, G.. Desenvolvimento Sustentável e Gestão Ambiental nas Cidades: estratégias a partir de Porto Alegre. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

MILLER Jr, G. T.. Ciência Ambiental. São Paulo: Thomson Learning, 2007.

MONTEIRO NETO, A.. Intervenção Estatal e Desigualdades Regionais no Brasil: contribuições ao debate contemporâneo. Texto para

discussão 1229. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, Nov, 2006.

OLIVEIRA, Márcio de. A trajetória do discurso ambiental de Curitiba (1960-2000). Revista de Sociologia Política, Curitiba, 16, p. 97-106, jun. 2001

OLIVEIRA, J. A. P.. Desafios do Planejamento em Políticas Públicas: diferentes visões e práticas. Revista de Administração Pública – RAP. Rio de Janeiro 40(2), p.p. 273-288, Mar./ Abr., 2006.

OLIVEIRA, J. A. P.. Implementing environmental policies in developing countries through decentralization: the case of protected areas in Bahia, Brazil, World Development, v. 30, n. 10, p.p. 1713-1736, 2002.

PINHO, J. A. G.; SANTANA, M. W.. O Governo Municipal no Brasil: construindo uma nova agenda política na década de 90. CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA. V. 20, nov. São Paulo: FGV/Fundação Ford, 2001.

PRITCHETT, L.. The Tyranny of Concepts CUDIE (Cumulated, Depreciated Investment Effort) Is Not Capital. POLICY RESEARCH WORKING PAPER 2341. The World Bank Development - Research Group Poverty and Human Resources. NW, Washington/ DC, USA, May, 2000.

PYNDICK, R. S.; RUBINFELD, D. L.. Microeconomia. 5. ed. São Paulo: Prentice-Hall do Brasil, 2002.

REZENDE, D. A.. Modelos de Integração no Planejamento Municipal: descrição da experiência de um município paranaense. Revista GESTÃO.Org - Revista Eletrônica de Gestão Organizacional. Pernambuco, v. 4, n. 2, mai./ago, 2006.

REZENDE, D. A.; CASTOR, B. V. J.. Planejamento Estratégico Municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas. Rio de Janeiro: Editora Brasport, 2006.

SACHS, I.. Desenvolvimento incluyente, sustentável sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SEMA - Secretaria Municipal do Meio Ambiente. Plano Municipal De Controle Ambiental e Desenvolvimento Sustentável. Curitiba, 2007.

SILVA, C. L. ; FARAH JUNIOR, M. F. . Economia e política industrial paranaense: uma avaliação crítica da década de 1990. RDE. Revista de Desenvolvimento Econômico, Salvador, v. 6, n. n. 9, p. 17-26, 2004.

SILVA, C. L.. Investimento Estrangeiro Direto: da dependência à globalização. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 2005.

SILVA, C. L.. Desenvolvimento sustentável: um conceito multidisciplinar. In: SILVA, C.L.; MENDES, J.T.G. (Org.). Reflexões sobre o Desenvolvimento Sustentável: agentes e interações sob a ótica multidisciplinar. 1 ed. Rio de Janeiro: Vozes, p. 11-40, 2005.

VAINER, A.; ALBUQUERQUE, J.; GARSON, S.. Manual de elaboração: o passo a passo da elaboração do PPA para municípios. 2 ed. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2005.

YIN, R. K. Case study research. London: Sage Pub., 1994.