

**DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO MEIO AMBIENTE COM BASE NOS  
PROJETOS VINCULADOS A SECRETARIA DE ESTADO DE  
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO PERÍODO DE 2006 A 2008**

**Rogério Goulart Júnior – UDESC**

E-mail: rogerio.econ@ibest.com.br

### **1. Introdução**

A compreensão do planejamento como processo, pela inserção na abordagem sistêmica, tem caráter fundamental para efetuar uma primeira distinção elementar que existe entre o planejamento como um processo sistêmico e seus instrumentos de plano, programa e projeto que são documentos.

No Brasil a atuação planejada do setor público passou por diversas fases de estratégias político-econômicas conjunturais ou estruturais determinando grandes dificuldades econômicas a serem superadas em diversos períodos e planos nacionais de desenvolvimento que promoviam alterações profundas nos agentes econômicos locais.

Em Santa Catarina, estes acontecimentos se refletiam no processo descontínuo de planejamento regional/local em espaços equilibrados, mas, diferentes entre si e que provocam demandas por questões sociais, econômicas e ambientais para obter melhoria nas inter-relações dos setores da atividade econômica, aspectos regionais ligados aos recursos naturais e interesses sociais envolvidos.

Com o acompanhamento de ações prioritizadas em planos governamentais e plurianuais, e assim, vinculadas ao orçamento de programas e projetos a análise do desenvolvimento regional com enfoque no meio ambiente pode refletir direcionamentos políticos e econômicos para a inclusão do tema nas ações efetivas do setor público e privado na sociedade catarinense.

### **2. Aspectos sobre Planejamento e Políticas Públicas**

No estudo da política e planejamento econômico os níveis de escala considerados determinam os planos, programas e projetos globais, regionais e setoriais para definição da temática de interesse da sociedade.

**III ENCONTRO DE ECONOMIA CATARINENSE**  
**23, 24 e 25 de abril de 2009 – Blumenau, SC**  
**Artigos Científicos**  
**Área Temática: Desenvolvimento regional e meio ambiente**

---

Segundo CARVALHO (1979), o planejamento deve ser entendido como um processo através do qual se pode dar maior eficiência à atividade humana para alcançar, em um prazo determinado, um conjunto de metas estabelecidas. Assim, o processo de planejamento é constituído por um conjunto de fases que se sucedem e interagem sistematicamente: conhecimento da realidade, decisão, ação e crítica.

A sociedade procurando atender às necessidades enfrenta constantemente problemas de distintas dimensões. Os períodos mais agudos são caracterizados pelas crises do sistema econômico, afetando substancialmente o processo de desenvolvimento econômico e social.

A minimização dessas crises ou mesmo a criação de condições sócio-econômicas e políticas que as evite tem dividido as opiniões e posições dos indivíduos em duas grandes linhas: aqueles que aceitam a regulação voluntária na sociedade para provocar uma melhoria no processo de desenvolvimento; aqueles que não aceitam a regulação, pois, defendem as forças de mercado e a capacidade das iniciativas privadas de ajustarem as disfunções no processo de desenvolvimento (CARVALHO, 1979).

Para ROSSETTI (1981), ao mesmo tempo em que o conflito de interesse deve ser equacionado tanto ao nível dos diferentes grupos econômicos como entre as várias camadas da população, sabe-se que numa sociedade onde grupos de interesses operam competitivamente, difícil será obter consenso nos objetivos propostos, havendo sempre a predominância da política de determinados grupos sobre os demais.

Com isso, o plano surge como um instrumento facilitador dos esforços para se encontrar objetivos comuns ou compatíveis entre os grandes centros de decisão privados e entre o Estado e a iniciativa privada.

Conforme GONÇALVES (1976), a elaboração do Plano Econômico induz a busca de uma obrigação de reciprocidade entre diversos agentes do desenvolvimento aproximando-os de um consenso mínimo. Isto também facilita o estabelecimento de confrontos entre previsões governamentais e as dos grupos privados gerando uma interação técnica e metodológica, com fundo eminentemente político, na concepção das projeções e nas variáveis básicas para a análise da economia.

A compreensão do planejamento como processo, pela inserção na abordagem sistêmica, tem caráter fundamental para efetuar uma primeira distinção elementar que existe entre o planejamento como um processo sistêmico e seus instrumentos de plano,

### **III ENCONTRO DE ECONOMIA CATARINENSE**

**23, 24 e 25 de abril de 2009 – Blumenau, SC**

**Artigos Científicos**

**Área Temática: Desenvolvimento regional e meio ambiente**

---

programa e projeto que são documentos. Enquanto processo, o conceito de planejamento é estruturado a partir de quatro elementos que são necessários e suficientes para a sua compreensão: processo, eficiência, prazos e metas (CARVALHO, 1979).

Para HILHORST (1973), entende-se o planejamento como o processo sistematizado através do qual se pode dar maior eficiência e uma atividade para num prazo determinado alcançar o conjunto de metas estabelecidas. O processo é sistematizado, obedece a relações precisas de interdependência que o caracterizam como um sistema, como um conjunto de partes coordenadas entre si que visam alcançar um objetivo final (produto, resultado) determinado.

O planejamento é um processo sistematizado, sendo o plano, o programa e o projeto documentos. É importante conhecer bem a distinção entre processo de planejamento e os documentos em que determinado momento ou fase do processo são elaborados a fim de permitir uma visão de conjunto da realidade e do elenco de decisões que permitirão uma regulação coordenada e com critérios científicos. Sendo plano, programa e projeto documentos que retratam as decisões que são tomadas num determinado momento e para um período de tempo futuro, eles são antes de tudo um ato político, enquanto ato de decisão (ROSSETTI, 1981).

Segundo BRASIL (2006), a atuação planejada do setor público no Brasil passou por sucessivas mudanças nos últimos trinta anos. Nos anos setenta, os chamados Planos Nacionais de Desenvolvimento – PND I e II constituíram marcos na evolução da prática de planejamento. Seus objetivos e metas de curto, médio e longo prazos permitiram estruturar as necessidades dos agentes econômicos e da população em inúmeros programas e projetos, com um enfoque abrangente, orientado por uma macroestratégia.

Conforme NASCIMENTO (2006), nos anos oitenta, essa experiência foi pouco valorizada, pois as questões da economia brasileira, relacionadas à inflação e à dívida externa, eram tão graves que se priorizavam as decisões de curto prazo em detrimento de temas tradicionais como desequilíbrios regionais e distribuição da renda, ou temas emergentes como a conservação e a preservação ambiental.

**III ENCONTRO DE ECONOMIA CATARINENSE**  
**23, 24 e 25 de abril de 2009 – Blumenau, SC**  
**Artigos Científicos**  
**Área Temática: Desenvolvimento regional e meio ambiente**

---

Já, no início dos anos noventa houve um avanço institucional quando, em 1991, elaborou-se e enviou-se ao Congresso Nacional o primeiro Plano Plurianual, sob a forma de um relatório anual de acompanhamento físico e financeiro de investimentos.

Na segunda metade daquela mesma década, o PPA 1996-1999 inaugurou novas práticas ao retomar a visão regional, introduzindo o corte espacial a partir do conceito de um Eixo de Desenvolvimento (BRASIL, 2006).

Na fase preparatória do PPA 2000-2003, conforme BRASIL (2006) evoluiu-se na conceituação e caracterização dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, que passaram a ser uma referência geográfica para a integração das políticas públicas e uma categoria territorial de planejamento, onde oportunidades de investimentos públicos e/ou privados foram identificadas, para um horizonte indicativo de oito anos, e destinadas a promover o desenvolvimento sustentável.

Nessa nova configuração, a área de influência de um Eixo passou a incorporar outras variáveis, tais como o ecossistema, a polarização entre os principais centros urbanos e os centros economicamente dinâmicos.

Para NASCIMENTO (2006), previamente à elaboração do PPA 2004-2007, houve um outro esforço de planejamento territorial com o Estudo de Atualização do Portfólio dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, de 2000-2007 para 2004-2011, o qual procurou rever a carteira de investimentos definida para o período 2000-2007 à luz de mudanças na visão estratégica do desenvolvimento do País, da necessidade de serem retiradas oportunidades de investimentos concretizadas ou inviabilizadas, e ainda da necessidade de incluir outros investimentos decorrentes de alterações na demanda, inclusive aquelas decorrentes de situações em que novos conhecimentos ou informações tornaram-se disponíveis.

Assim, segundo BRASIL (2006) o PPA 2004-2007 foi orientado por uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo, cujo enunciado baseia-se em premissas tais como: inclusão social e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos, e por elevação da produtividade; redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam esse crescimento sustentado; e fortalecimento da cidadania e da democracia.

**III ENCONTRO DE ECONOMIA CATARINENSE**  
**23, 24 e 25 de abril de 2009 – Blumenau, SC**  
**Artigos Científicos**  
**Área Temática: Desenvolvimento regional e meio ambiente**

---

A fase de elaboração do PPA 2008-2011 enseja a motivação para o novo esforço de coordenação do processo de estruturação do planejamento do Governo Federal, em especial no que tange à sua dimensão territorial. Com apoio de uma rede de planejamento e gestão governamental, que envolve os ministérios de base territorial, os ministérios setoriais com ação decisiva para o desenvolvimento e os governos estaduais, busca-se articular os fundamentos técnicos e os processos decisórios para organizar a ação governamental no território, articulando-a a um projeto nacional de desenvolvimento (BRASIL, 2006).

Já, o orçamento público nasceu como instrumento de controle político do Parlamento sobre a Coroa, e foi adotado pelos revolucionários franceses em 1789. No Brasil, o orçamento surge logo após a revolução pernambucana no ano de 1817, quando D. João VI criou vários impostos na colônia. Mas somente na Constituição de 1824 é que a peça orçamentária foi estabelecida oficialmente. No entanto, apenas em 1830 é que tivemos o primeiro Orçamento Geral no Brasil, votado para o exercício financeiro de 1830 e 1831 (LONGO & TRSTER, 1993).

O orçamento tradicional surge como um instrumento de controle jurídico-político do Parlamento sobre o Poder Executivo. Trata-se de uma listagem dos meios utilizados pelo Estado para realizar suas ações. Daí surge e expressão jurídica “lei de meios”, em que o governo estima as receitas e fixa as despesas.

Com o advento do orçamento tradicional, apresentou-se, no plano técnico, a necessidade de emprego de duas classificações orçamentárias: por unidade administrativa e por objeto de gasto ou elemento de despesa. Para NASCIMENTO (2006), depreende-se que o orçamento tradicional caracteriza-se como um instrumento de autorização de despesas a entidades assinaladas na peça legal, em que está relacionado elementos de despesas e as respectivas fontes de receita.

A maior deficiência do orçamento tradicional consistia no fato de que ele não privilegiava um programa de trabalho e um conjunto de objetivos a alcançar. Este orçamento adotava uma filosofia incrementalista, pois os órgãos eram contemplados no orçamento de acordo com o que gastava no exercício anterior e não em função do que pretendiam realizar (NASCIMENTO, 2006).

O orçamento clássico evoluiu para o orçamento de desempenho ou de realizações, em que se buscava saber “as coisas que o governo faz e não as coisas que o

**III ENCONTRO DE ECONOMIA CATARINENSE**  
**23, 24 e 25 de abril de 2009 – Blumenau, SC**  
**Artigos Científicos**  
**Área Temática: Desenvolvimento regional e meio ambiente**

---

governo compra”. Assim, saber o que a administração pública compra tornou-se menos relevante do que saber a destinação da referida aquisição (LONGO & TROSTER, 1993).

Para NASCIMENTO (2006), este orçamento de desempenho é aquele que apresenta os propósitos e objetivos para os quais os créditos se fazem necessários, os custos dos programas propostos para atingir aqueles objetivos, além de dados quantitativos que meçam as realizações e o trabalho levados a efeito em cada programa.

Já, o orçamento-programa é aquele que apresenta os propósitos, objetivos e metas para as quais a administração solicita os fundos necessários, identifica os custos dos programas propostos para alcançar tais objetivos e os dados quantitativos que medem as realizações e os trabalhos realizados dentro de cada programa (NASCIMENTO, 2006).

Enquanto um orçamento tradicional mostra o que se pretende gastar ou comprar, o orçamento-programa realça o que se pretende realizar. É um programa de trabalho definindo objetivos a serem alcançados, seus custos e as fontes dos recursos.

O orçamento comum (tradicional) restringe os gastos e as compras ao montante da receita estimada, enquanto o orçamento-programa não limita as metas governamentais aos recursos orçamentários previstos.

Assim, o orçamento-programa constitui modalidade de orçamento na qual a previsão dos recursos financeiros e sua destinação decorrem da elaboração de um plano completo. Este se distingue do orçamento comum porque este parte da previsão dos recursos para a execução de atividades instituídas, enquanto no orçamento-programa a previsão dos recursos é a etapa final do planejamento (NASCIMENTO, 2006).

Embora alguns estudiosos defendam a tese de que a Lei n.4.320/64 representa o marco da adoção do orçamento-programa no Brasil, no entendimento geral ela espelha os princípios do orçamento de desempenho. O marco da institucionalização do orçamento-programa no país é, de fato, o Decreto-Lei n. 200, de 1967. Já, o Decreto n.71.353 de 1972 criou a estrutura organizacional do Sistema de Planejamento Federal (NASCIMENTO, 2006).

Com isso, no Brasil a elaboração do orçamento segue os passos determinados pela Constituição Federal de 1988, em que o executivo estabelece o plano plurianual -

**III ENCONTRO DE ECONOMIA CATARINENSE**  
**23, 24 e 25 de abril de 2009 – Blumenau, SC**  
**Artigos Científicos**  
**Área Temática: Desenvolvimento regional e meio ambiente**

---

PPA, as diretrizes orçamentárias - LDO e orçamentos anuais - LOA que são analisados pelo legislativo.

### **3. A Evolução dos Planos de Desenvolvimento Catarinense e a Questão Ambiental**

O modelo de desenvolvimento catarinense pode ser identificado pelos planos de governo executados a partir dos anos 1951, sendo que, conforme SIEBERT (2001), o planejamento regional estadual conta com uma ocupação territorial que resultou no chamado modelo de desenvolvimento que se destaca pela organização espacial composta de rede urbana “equilibrada” e meio rural caracterizado por minifúndios.

Em Santa Catarina, cada região possui rede urbana própria e cidades-pólo que centraliza a influência político-econômica da região. Porém para SIEBERT (2001), é questionável a existência de uma rede urbana dita estadual, pois, as regiões políticas são independentes com pouca comunicação entre si determinando a concentração apenas em torno dos pólos regionais formando zonas econômicas autônomas.

Assim, os planos de governo podem ser agrupados em três períodos distintos: a fase dos planos de investimentos; a fase dos planos de transição para o planejamento sistêmico; e a fase de planejamento sistêmico.

Segundo SIEBERT (2001) e LENZI (2000), a fase dos planos de investimentos foram elaborados o Plano de Obras e Equipamentos – POE (1951 a 1955); o Plano de Metas do Governo – PLAMEG conduzido pelo Gabinete de Planejamento - GAPLAN (1961 a 1965); e o PLAMEG II (1966 a 1970).

Na fase de transição foram estabelecidos o Projeto Catarinense de Desenvolvimento – PCD (1971 a 1975); o Plano de Governo criado pela Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina – CODESC (1975 a 1979); o Plano de Ação (1979 a 1983) que contou com a Política de Desenvolvimento Regional e Urbano de Santa Catarina – PDRU de 1981; e a Carta dos Catarinenses (1983 a 1987) acompanhada do esboço territorial chamado Atlas de Santa Catarina de 1986.

Já, na fase do planejamento sistêmico contou com o plano Rumo à Nova Sociedade Catarinense (1987 a 1990) que foi liderado em conjunto pela Secretaria de Estado do Planejamento - SEPLAN e Secretaria de Desenvolvimento Urbano e meio Ambiente - SEDUMA com o Programa Integrado de Desenvolvimento Sócio-Econômico – PIDSE e o relatório Santa Catarina, Estado onde Investir ambos de 1990;

**III ENCONTRO DE ECONOMIA CATARINENSE**  
**23, 24 e 25 de abril de 2009 – Blumenau, SC**  
**Artigos Científicos**  
**Área Temática: Desenvolvimento regional e meio ambiente**

---

o Plano Saúde, Instrução e Moradia – SIM (1991 a 1994) conduzido pela Secretaria de Estado da Fazenda e Planejamento - SPF e com o Plano Básico de Desenvolvimento Regional - PBDR de 1993; o plano Governo de Santa Catarina (1995 a 1998) liderado pela SEDUMA e com o Plano Básico de Desenvolvimento Ecológico-Econômico – PBDEE de 1995, e ainda, o plano Mais Santa Catarina (1999 a 2002) conduzido pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Meio Ambiente - SDM e com o plano territorial, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente – MMA, de Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE e o relatório Eixo Horizontal de Desenvolvimento, Integração e Cooperação Transfronteiriça ambos de 1999 .

Para SIEBERT (2001) e LENZI (2000), a descontinuidade das ações propostas nos planos deve-se as alternâncias político-administrativas no executivo que provocou o enfraquecimento da estrutura organizacional e a desarticulação das equipes técnicas de planejamento prejudicando a eficiência governamental nesta área.

Segundo SIEBERT (2001), após o decreto-lei federal 200/67 e a criação em 1972 do sistema de planejamento federal houve a transição, no âmbito nacional, para a implementação do planejamento sistêmico no Brasil.

Contudo, no Estado de Santa Catarina a implantação do planejamento sistêmico foi atrasada devido à reconstrução do Estado após a ocorrência de enchentes de grandes proporções entre 1983 e 1984, além da falta de interesse em ações de planejamento estadual por parte do executivo e legislativo antes deste período.

Com isso, a partir de 1987 o planejamento sistêmico é consolidado no Estado e em 1995 é criado o sistema estadual de estatística e planejamento para a geração de dados e informações pertinentes ao tema, e por meio de planos de ações com a elaboração de projetos multisetoriais (SANTA CATARINA apud SIEBERT, 2001).

Conforme FARIAS (2000), no início da década de oitenta foram promulgadas novas leis, em acréscimo à legislação pouco sistematizada que havia até então, como a Lei Federal 6.938/81 que se constituiu num marco com o estabelecimento da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA.

Já para PEIXOTO & PEIXOTO (2004), a Lei Federal 6.938/81, originária da Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA criada em 1973 sob influência da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano realizada em Estocolmo no ano de 1972, dispôs sobre a PNMA e instituiu o Sistema Nacional do Meio

**III ENCONTRO DE ECONOMIA CATARINENSE**  
**23, 24 e 25 de abril de 2009 – Blumenau, SC**  
**Artigos Científicos**  
**Área Temática: Desenvolvimento regional e meio ambiente**

---

Ambiente – SISNAMA com a finalidade de criar uma rede de agências governamentais que após a Constituição Federal de 1988 ganhou novas contribuições. O SISNAMA conferiu aos Estados a responsabilidade maior na execução das normas protetoras do meio ambiente, tendo no Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA seu órgão superior e, pela Lei 7.797/89 que criou o Fundo Nacional de Meio Ambiente – FNMA de fundamental importância para a aplicação da PNMA.

A Constituição Federal promulgada em 1988 foi outro marco fundamental com o Capítulo VI dedicado ao Meio Ambiente (sob o Título VIII que trata da Ordem Social). Mas, antes mesmo da lei nacional, o Estado de Santa Catarina criou a Lei Estadual 5.793/80 regulamentada pelo Decreto 14.250/81 que dispôs sobre a proteção e melhoria da qualidade ambiental (Farias, 2000). Já, conforme SANTA CATARINA (1989) a Constituição Estadual promulgada em 1989 destacou a preocupação ambiental no Capítulo VI – do Meio Ambiente em seus artigos 181 a 185 (sob o Título IX – da Ordem Social).

No Estado, Goularti Filho (2007) destaca que no período 1987-1990 o plano de governo Rumo à Nova Sociedade Catarinense, construído a partir de 17 seminários regionais permanentes, foi dividido em quatro grandes áreas de discussão que se constituíam na político-institucional, social, econômica e infra-estrutura e ambiental.

Com isso, pela primeira vez a questão ambiental fazia parte efetiva do plano político do governo eleito em Santa Catarina. Em fevereiro de 1990, segundo Goularti Filho (2007), fomentou-se o debate popular das questões ambiental, com a aprovação da Lei Ambiental, criação da Polícia de Proteção Ambiental, ambas dentro do Projeto Mata Atlântica.

Porém, no plano territorial o PIDSE de 1990, que conforme SIEBERT (2001) era um conjunto de diagnósticos de cada município catarinense, não apresentou preocupações específicas sobre o desenvolvimento sustentável e meio ambiente, mas enfocou os aspectos históricos, físico-geográficos, de mobilidade ocupacional, de estrutura econômica, de infra-estrutura e receita tributária que determinavam oportunidades de investimentos na indústria, comércio e serviços.

Já, no período entre 1992 e 1999 tanto o plano SIM como o plano Governo de Santa Catarina, da gestão executiva estadual seguinte e sob a influência da SEDUMA,

**III ENCONTRO DE ECONOMIA CATARINENSE**  
**23, 24 e 25 de abril de 2009 – Blumenau, SC**  
**Artigos Científicos**  
**Área Temática: Desenvolvimento regional e meio ambiente**

---

determinaram a importância do meio ambiente no desenvolvimento catarinense e nas decisões executivas do Estado.

Com isso, os planos básicos de desenvolvimento PBDR e PBDEE representaram a retomada do processo de planejamento para o desenvolvimento no Estado iniciado pelo PDRU na década anterior. Este plano era composto de 18 planos regionais elaborados de forma descentralizada, por meio da parceria entre o Governo do Estado e as Associações de Municípios, proporcionando inédita continuidade em mandatos executivos distintos (SIEBERT, 2001).

Estes planos básicos de desenvolvimento, com apoio financeiro da Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE vinculada à Presidência da República, foram iniciados pela SPF e tiveram continuidade no governo seguinte através da SEDUMA e concluídos pela SDM, e contou com apoio da Federação Catarinense de Associações de Municípios – FECAM na geração de dados e informações regionais/locais.

Assim, SIEBERT (2001) destaca que o objetivo dos Planos Básicos de Desenvolvimento no plano territorial foi a promoção do desenvolvimento integrado, sustentável e equilibrado, sendo estruturados em duas partes: a situação atual, com levantamentos a análise dos dados referentes aos aspectos físicos, econômicos e sócio-culturais da respectiva região pelo diagnóstico das deficiências e potencialidades; e na proposta, elaborada com participação comunitária em que era apresentado um Plano de Ordenamento Territorial – POT para a região, com áreas de preservação e de expansão urbana, e ainda, um plano de ações setoriais.

No período seguinte, o plano de governo Mais Santa Catarina iniciou o processo de centralização das decisões políticas com seminários de apresentação dos resultados na área ambiental.

Então, o Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE estadual foi implantado, em 1999, pela SDM e MMA com o objetivo de apontar as propostas básicas de desenvolvimento sustentável para determinada região. O ZEE priorizou o enfoque ambiental tanto na área rural e urbana por meio de computação gráfica e geoprocessamento este último que determinou via secretaria de estado o Plano de Gerenciamento Costeiro (SIEBERT, 2001).

A partir de 2003, o plano Por Toda Santa Catarina e posteriormente, em 2007, com o plano de governo Todos Por Santa Catarina em conjunto com o Plano

**III ENCONTRO DE ECONOMIA CATARINENSE**  
**23, 24 e 25 de abril de 2009 – Blumenau, SC**  
**Artigos Científicos**  
**Área Temática: Desenvolvimento regional e meio ambiente**

---

Catarinense de Desenvolvimento – PCD SC-2015 (2006-2015) liderados pela Secretaria de Estado de Planejamento e COM participação nas questões ambientais da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável - SDS que em 2007 passou e integrar o desenvolvimento econômico na nova Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico Sustentável mantendo a sigla SDS; e ainda, com o relatório MasterPlan e o plano territorial Projeto Meu Lugar elaborado a partir de planos de desenvolvimento regional de 30 secretarias regionais de desenvolvimento – SDRs.

Assim, pode-se ainda destacar o plano plurianual estadual e as informações dos sistemas de planejamento, orçamento e gestão do Estado. Este amplo processo de consultas que envolveram administração pública estadual e sociedade organizada permitiu-nos definir as macro diretrizes que representam as opções estratégicas e as prioridades para as áreas de atuação do Governo

As questões de desenvolvimento sustentável e meio ambiente na política e planejamento econômico estadual refletido no PPA, LDO e LOA são analisadas no próximo tópico.

#### **4. Planejamento e Políticas Públicas relacionados ao Meio Ambiente em Santa Catarina**

##### **4.1 Aspectos Metodológicos**

A identificação das diretrizes e execução de programas e projetos vinculados com o meio ambiente determina ações efetivas em várias áreas pertinentes ao tema ambiental no Estado de Santa Catarina, que por meio da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável (SDS), Fundo Especial de Proteção ao Meio Ambiente (FEPEMA), Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO) e da Fundação do Meio Ambiente (FATMA) concentram as principais realizações de políticas e planejamento catarinense na área.

Este trabalho analisou os dados primários relativos aos recursos de todas as fontes e transferências por órgão e unidade orçamentária que constam nos Planos Plurianuais do Estado de Santa Catarina do período de 2006-2008 retirados dos relatórios Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal de Santa Catarina –

**III ENCONTRO DE ECONOMIA CATARINENSE**  
**23, 24 e 25 de abril de 2009 – Blumenau, SC**  
**Artigos Científicos**  
**Área Temática: Desenvolvimento regional e meio ambiente**

---

SIGEF/SC no Módulo de Elaboração da Lei Orçamentária Anual, conforme SANTA CATARINA (2006b; 2007; e 2008).

Estes dados primários foram organizados por especificações de despesas vinculadas às nove ações propostas do Meio Ambiente do PCD SC 2015, ações estas que estão relacionadas à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Sustentável – SDS, Fundação do Meio Ambiente – FATMA, Fundo Especial de Proteção ao Meio Ambiente – FEPEMA e Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FEHIDRO que serão analisados com seus recursos/despesas agregados e por órgão/unidade orçamentária.

Assim, este estudo limitou-se aos projetos efetivamente aprovados pelos órgãos/unidades vinculados ao meio ambiente obtidos nos PPAs de 2004-2007 e 2008-2011 e suas respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias - LDOs dos períodos e as Leis Orçamentárias Anuais - LOAs anuais, com análise dos dados referentes aos anos de 2006 e 2008, este último com projetos aprovados e em execução sobre as ações de meio ambiente estabelecidas no PCD SC-2015.

As informações geradas a partir das informações geradas dos dados primários determinaram a participação percentual destas ações ambientais do PCD no total dos gastos finais das quatro unidades orçamentárias pesquisadas, como também, a participação de cada unidade por ação relativa ao Meio Ambiente.

A temática aprovada e executada em planos e políticas públicas catarinense nos anos de 2006 a 2008 visa atender as ditas nove ações relativas ao meio ambiente estabelecidas no Plano Catarinense de Desenvolvimento - PCD SC-2015 (SANTA CATARINA, 2006a) que aborda prioridades para o tema ambiental.

Conforme SANTA CATARINA (2006a), as ações relativas ao meio ambiente são: 1) a definição dos rumos, formas de execução, de modo a incrementar a gestão local das atividades de preservação ambiental e gestão de recursos hídricos; 2) incentivo e apoio à criação dos Comitês de Bacias; 3) estímulo à criação dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente – CONDEMAS; 4) atenção especial ao controle da poluição dos recursos hídricos; 5) promoção da recuperação de áreas degradadas em parceria com o governo federal, universidades e municípios; 6) reavaliação das condições das reservas florestas/ecológicas legalmente existentes; 7) desenvolvimento e aperfeiçoamento da pesquisa e estudos voltados ao conhecimento do meio ambiente, biodiversidade e recursos naturais, com vistas a uma utilização racional e sustentável; 8)

### III ENCONTRO DE ECONOMIA CATARINENSE

23, 24 e 25 de abril de 2009 – Blumenau, SC

Artigos Científicos

Área Temática: Desenvolvimento regional e meio ambiente

estabelecimento de medidas de controle da qualidade ambiental; e 9) promoção da educação ambiental.

#### 4.2 Recursos do Meio Ambiente nos PPAs-LOAs de 2006 a 2008

Nos PPAs de 2006 a 2008 a participação das recursos/despesas das quatro unidades ligadas ao meio ambiente podem ser analisadas comparando a participação percentual das ações refletidas nos projetos aprovados e executados com relação ao total de recursos disponibilizados no orçamento para a SDS, FATMA, FEPEMA e FEHIDRO; como também destacar e analisar as especificações das principais despesas vinculadas as ações em meio ambiente do PCD e outras ações ocorridas no período nestes órgãos pesquisados junto Plano Plurianual e as Leis Orçamentárias Anuais (SANTA CATARINA, 2006b; 2007; e 2008).

A tabela 1 apresenta a participação das ações efetivas do PPA estadual nos órgãos/unidades orçamentárias pesquisadas em 2006.

**Tabela 1 – Participação das Ações efetivas na SDS, FATMA, FEPEMA e FEHIDRO em 2006.**

Ano	Órgão/Unidade	Ações do PCD SC 2015	%
2006	SDS FATMA FEPEMA FEHIDRO	Ação em Meio Ambiente 1	50,0
		Ação em Meio Ambiente 2	1,0
		Ação em Meio Ambiente 3	0,0
		Ação em Meio Ambiente 4	-
		Ação em Meio Ambiente 5	5,0
		Ação em Meio Ambiente 6	4,0
		Ação em Meio Ambiente 7	7,0
		Ação em Meio Ambiente 8	3,0
		Ação em Meio Ambiente 9	1,0
		Ação em Saneamento	0,0
		Ações Administrativas	29,0
		<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>
		Ações em Meio Ambiente	71,0
		Ações em Outras Áreas	29,0

Fonte: Adaptado de Santa Catarina (2006b).

**III ENCONTRO DE ECONOMIA CATARINENSE**  
**23, 24 e 25 de abril de 2009 – Blumenau, SC**  
**Artigos Científicos**  
**Área Temática: Desenvolvimento regional e meio ambiente**

---

Na LOA 2006, a ação em meio ambiente 1 referente aos rumos e execução da gestão local de preservação ambiental e gestão de recursos hídricos apresentou a maior participação percentual com 50% dos recursos destinados a esta prioridade; das outras ações em meio ambiente vale destaque a ação 7 com 7% dos recursos dos órgãos/unidades analisados ligada ao desenvolvimento de pesquisa e estudos em meio ambiente, biodiversidade e recursos naturais com utilização racional e sustentável.

A ação 4 sobre atenção ao controle dos conselhos municipais de meio ambiente não obtiveram nenhum projeto aprovado no âmbito dos quatro órgãos pesquisados, determinando certa falha na execução das prioridades do PCD.

Com relação a outras ações aprovadas e executadas na SDS, FATMA, FEPEMA e FEHIDRO que não abrangem as ações prioritárias em meio ambiente obtiveram 29% dos recursos sendo estes destinados a despesas administrativas de pessoal e de tecnologia da informação

Assim, as ações em meio ambiente representaram 71% dos recursos executados em projetos vinculados as prioridades ambiental conforme o PCD (SANTA CATARINA, 2006); e 29% foram ações administrativas internas aos órgãos/unidades orçamentárias estudadas.

A tabela 2 apresenta a participação das ações efetivas do PPA estadual nos órgãos/unidades orçamentárias pesquisadas em 2007.

**Tabela 2 – Participação das Ações efetivas na SDS, FATMA, FEPEMA e FEHIDRO em 2007.**

<b>Ano</b>	<b>Órgão/Unidade</b>	<b>Ações do PCD SC 2015</b>	<b>%</b>
2007	SDS FATMA FEPEMA FEHIDRO	Ação em Meio Ambiente 1	37,0
		Ação em Meio Ambiente 2	1,0
		Ação em Meio Ambiente 3	0,0
		Ação em Meio Ambiente 4	-
		Ação em Meio Ambiente 5	8,0
		Ação em Meio Ambiente 6	4,0
		Ação em Meio Ambiente 7	3,0
		Ação em Meio Ambiente 8	5,0
		Ação em Meio Ambiente 9	3,0
		Ação em Saneamento	15,0
		Ações Administrativas	24,0

### III ENCONTRO DE ECONOMIA CATARINENSE

23, 24 e 25 de abril de 2009 – Blumenau, SC

Artigos Científicos

Área Temática: Desenvolvimento regional e meio ambiente

		TOTAL	100,0
		Ações em Meio Ambiente	61,0
		Ações em Outras Áreas	39,0

Fonte: Adaptado de Santa Catarina (2007).

Na LOA 2007, a ação em meio ambiente 1 referente aos rumos e execução da gestão local de preservação ambiental e gestão de recursos hídricos apresentou a maior participação percentual com 37% dos recursos destinados a esta prioridade, mas obteve uma queda com relação ao ano anterior em que era responsável por 50%; das outras ações em meio ambiente vale destaque a ação 5 com 8% dos recursos dos órgãos/unidades analisados que recupera áreas degradadas em parceria com o governo federal, universidades e municípios.

A ação 4 sobre atenção ao controle dos conselhos municipais de meio ambiente permanece sem nenhum projeto aprovado no âmbito dos quatro órgãos pesquisados, determinando desvio das prioridades do PCD.

Com relação a outras ações aprovadas e executadas na SDS, FATMA, FEPEMA e FEHIDRO que não abrangem as ações prioritárias em meio ambiente obtiveram 15% dos recursos ações destes órgãos destinadas ao saneamento básico, outras área do PCD; além das ações administrativas com menor participação com relação a 2006 de 24% da destinação dos recursos, sendo ampliada a participação de investimento em equipamento de informática nas sedes das unidades.

Com isso, as ações em meio ambiente representaram 61% dos recursos executados em projetos vinculados as prioridades ambiental, ou seja 10% a menos que o ano anterior, e ainda, 39% foram ações de saneamento e de administração interna nos órgãos/unidades orçamentárias pesquisadas.

A tabela 3 apresenta a participação das ações efetivas do PPA estadual nos órgãos/unidades orçamentárias pesquisadas em 2008.

**Tabela 3 – Participação das Ações efetivas na SDS, FATMA, FEPEMA e FEHIDRO em 2008.**

Ano	Órgão/Unidade	Ações do PCD SC 2015	%
2008	SDS	Ação em Meio Ambiente 1	14,0
	FATMA	Ação em Meio Ambiente 2	1,0
	FEPEMA	Ação em Meio Ambiente 3	0,0
	FEHIDRO	Ação em Meio Ambiente 4	0,0

### III ENCONTRO DE ECONOMIA CATARINENSE

23, 24 e 25 de abril de 2009 – Blumenau, SC

#### Artigos Científicos

#### Área Temática: Desenvolvimento regional e meio ambiente

	Ação em Meio Ambiente 5	3,0
	Ação em Meio Ambiente 6	2,0
	Ação em Meio Ambiente 7	1,0
	Ação em Meio Ambiente 8	5,0
	Ação em Meio Ambiente 9	1,0
	Ações em Saneamento e Desenvolvimento Econômico	10,0
	Ações Administrativas	63,0
	<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>
	<b>Ações em Meio Ambiente</b>	<b>27,0</b>
	<b>Ações em Outras Áreas</b>	<b>73,0</b>

Fonte: Adaptado de Santa Catarina (2008).

Já, na LOA 2008, a ação em meio ambiente 1 referente aos rumos e execução da gestão local de preservação ambiental e gestão de recursos hídricos permaneceu apresentando a maior participação percentual com 14% dos recursos destinados a esta prioridade, mas obteve uma queda de 23% com relação ao ano anterior; das outras ações em meio ambiente vale destaque a ação 8 com 5% dos recursos dos órgãos/unidades vinculados a estabelecer medidas de controle à qualidade ambiental.

Com relação a outras ações aprovadas e executadas na SDS, FATMA, FEPEMA e FEHIDRO que não abrangem as ações prioritárias em meio ambiente obtiveram 10% dos recursos ações destes órgãos destinadas ao saneamento básico e desenvolvimento econômico; além das ações administrativas agora com maior participação com relação a 2006 e 2007 com 63% da destinação dos recursos, mantendo o aumento na participação de investimento em equipamento de informática e treinamentos nas sedes das unidades.

Finalmente, as ações em meio ambiente representaram 27% dos recursos executados em projetos vinculados as prioridades ambiental, ou seja 34% a menos que o ano anterior, e ainda, 73% foram ações de administração e de saneamento e desenvolvimento econômico nos órgãos/unidades orçamentárias pesquisadas.

Com a especificação das despesas com maior importância nas nove ações relativas ao meio ambiente, em 2006, pode-se destacar na ação 1 o projeto de elaboração e revisão de planos diretores dos municípios impactados pela BR 02 obtendo 60% da verba orçamentária para a prioridade ambiental via a SDS responsável pela implementação; e em segundo aparece o projeto de preservação e conservação da

**III ENCONTRO DE ECONOMIA CATARINENSE**  
**23, 24 e 25 de abril de 2009 – Blumenau, SC**  
**Artigos Científicos**  
**Área Temática: Desenvolvimento regional e meio ambiente**

---

biodiversidade da floresta ombrófila densa em Santa Catarina, projeto este conduzido pela FATMA e representando 16% dos recursos na ação 1 do PCD.

É importante a presença da ação 7 que trata de desenvolver pesquisa e estudos ambientais com utilização racional e sustentável com o projeto do estabelecimento do zoneamento ecológico e econômico - ZEE costeiro representando 29% do recurso destinado a esta ações efetiva ao meio ambiente em 2006.

No ano de 2007, a ação 1 apresenta os projetos de indenização das terras particulares do parque estadual do tabuleiro e o programa proágua nacional, com 22% e 10% das despesas orçamentárias, respectivamente e liderados pela SDS. Nesta ação também se destaca a continuidade do projeto de preservação e conservação da biodiversidade da floresta ombrófila densa em Santa Catarina, com 18% dos recursos disponíveis conduzidos pela FATMA. Já, a ação 5 referente a recuperação de áreas degradadas dos 8% de recursos totais das quatro unidades 46% são destinados a este fim.

As ações administrativas e de saneamento nos órgãos ambientais ganham força com a aprovação dos projetos de elaboração de saneamento rural responsável por 99% dos 15% de despesas orçamentárias dos órgãos pesquisados em 2007; e 24% das verbas vão para as despesas administrativas, principalmente em adequações da tecnologia de informações utilizadas nas instituições.

No último ano analisado, a situação das ações ambientais determina que dos 14% dos recursos destinados a ação 1 a FATMA via projeto de preservação e conservação da biodiversidade da floresta ombrófila densa em Santa Catarina consome 27% da despesa orçada; e ainda outros 18% são destinados ao projeto de gestão integrada de sub-bacias hidrográficas – PROPEM e Microbacias 2.

Neste ano de 2008, as ações em saneamento e desenvolvimento econômico, principalmente na SDS que muda o nome para Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável mantendo a sigla, definem 36% do total da ação específica para o projeto de elaboração de planos municipais e estaduais de resíduos sólidos e outros 17% para coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos.

Com relação aos recursos alocados para projetos de desenvolvimento econômico observa-se que 78% dos 9% destinados ao desenvolvimento econômico são

**III ENCONTRO DE ECONOMIA CATARINENSE**  
**23, 24 e 25 de abril de 2009 – Blumenau, SC**  
**Artigos Científicos**  
**Área Temática: Desenvolvimento regional e meio ambiente**

---

gastos com a disseminação de novas tecnologias e inovação no setor produtivo de apoio à pesquisa e desenvolvimento, com papel importante na consolidação da questão ambiental na pauta dos planos de governo e plurianuais.

### **5. Considerações Finais**

No Brasil o planejamento sistêmico envolveu a evolução das formas orçamentárias do orçamento tradicional, passando para o orçamento de desempenho, até chegar ao orçamento-programa em que a política e o planejamento interagem via a apresentação do plano de governo aprovado nas urnas e o plano plurianual elaborado e aprovado em conjunto com as diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais.

A descontinuidade de ações propostas nos planos de desenvolvimento no Estado de Santa Catarina provocou enfraquecimento da estrutura organizacional com desarticulação do corpo técnico especializado, mas com a retomada do modelo de planejamento sistêmico com previsões de longo prazo as prioridades estabelecidas no PPA tende a obter resultados duradouros.

Assim, a questão ambiental surge como um dos temas centrais na articulação multidisciplinar da política e do planejamento sistêmico, porém, suas prioridades de ações trazem a tona demandas do modelo catarinense de desenvolvimento em que a degradação ambiental apresenta-se contrária ao movimento de centralização regional em pólos de produção econômica local.

Com isso a participação de ações relativas ao meio ambiente estabelecidas no PCD e necessárias ao desenvolvimento econômico dito sustentável perde espaço no cenário estadual e se define como ações pontuais no último ano do período analisado.

Por isso, rever e articular posições sustentáveis implica determinar a inclusão da questão ambiental em conjunto com as questões sociais e econômicas com pesquisas e informações pertinentes ao desenvolvimento regional/local de Santa Catarina.

### **Referências**

CARVALHO, H. M. de. **Introdução à teoria do planejamento**. São Paulo: Brasiliense, 1979;

**III ENCONTRO DE ECONOMIA CATARINENSE**  
**23, 24 e 25 de abril de 2009 – Blumenau, SC**  
**Artigos Científicos**  
**Área Temática: Desenvolvimento regional e meio ambiente**

---

**BRASIL. Estudo para subsidiar a abordagem da dimensão territorial do desenvolvimento nacional no plano plurianual 2008-2011 e no planejamento governamental de longo prazo – Documento de Referência.** Brasília: Min.POG - SPIE, 2006 – disponível em <http://www.planejamento.gov.br/planejamentoterritorial>

**FARIAS, B.F. Legislação Ambiental de Santa Catarina - comentada.** primeiro volume - 2.ed. revisada e atualizada Florianópolis: Da Terra, 2000, (Coleção *Juris Ambio*);

**GONÇALVES, R. de S. Política e programação econômica.** 2. ed., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1976;

**GOULARTI FILHO, A. Formação Econômica de Santa Catarina.** 2.ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 2007;

**HILHORST, J. G. M. (Josef Gijbertus). Planejamento Regional: enfoque sobre sistemas.** Tradução de Haydn Coutinho Pimenta. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973, (Biblioteca de Ciências Sociais);

**LENZI, L. O Modelo Catarinense de Desenvolvimento - uma idéia em mutação?** Blumenau: Edifurb, 2000;

**LONGO, C.A.; TROSTER, R.L. Economia do Setor Público.** São Paulo: Atlas, 1993;

**NASCIMENTO, E. R. Gestão Pública.** São Paulo: Saraiva, 2006;

**PEIXOTO, P.H.A. & PEIXOTO T.H. de S. Resumo Jurídico de Direito Ambiental.** v.18, São Paulo: Quartier Latin, 2004;

**III ENCONTRO DE ECONOMIA CATARINENSE**  
**23, 24 e 25 de abril de 2009 – Blumenau, SC**  
**Artigos Científicos**  
**Área Temática: Desenvolvimento regional e meio ambiente**

---

ROSSETTI, J. P. **Política e Programação Econômicas**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1995;

SANTA CATARINA. **A Nova Constituição de Santa Catarina 1989**. Florianópolis: Lunardelli, 1989;

SANTA CATARINA. **Plano Catarinense de Desenvolvimento – PDC**. Florianópolis: Secretaria do Planejamento – SPG e Instituto Celso Ramos, 2006a – disponível em <http://www.spg.sc.gov.br/planejamento> - arquivo [Plano\_Catarinense\_de\_Developolvimento\_SC2015.pdf];

SANTA CATARINA. **Plano Plurianual 2004-2007 – Relatório do Módulo de Elaboração da Lei Orçamentária Anual de 2006**. Florianópolis: SIGEF/SC, 2006b – disponível em <http://www.spg.sc.gov.br/planejamento> - arquivo [QDD-Aprovado\_2006.pdf];

SANTA CATARINA. **Plano Plurianual 2004-2007 – Relatório do Módulo de Elaboração da Lei Orçamentária Anual de 2007**. Florianópolis: SIGEF/SC, 2007 emitido em 25/01/2007 – disponível em <http://www.spg.sc.gov.br/planejamento> - arquivo [QDD-Aprovado\_2007.pdf];

SANTA CATARINA. **Plano Plurianual 2008-2011 – Relatório do Módulo de Elaboração da Lei Orçamentária Anual de 2008**. Florianópolis: SIGEF/SC, 2008 emitido em 28/01/2008 – disponível em <http://www.spg.sc.gov.br/planejamento> - arquivo [QDD\_2008\_Decreto\_n\_10-028\_23\_01\_08.pdf];

SIEBERT, C. (org.) **Desenvolvimento Regional em Santa Catarina**. Blumenau: Edifurb, 2001.